



PENGATURAN PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN TANAH ASET DAERAH

Buhar Hamja, SH. MH

Dosen Fakultas Hukum UMMU

ABSTRACT

Istilah tanah aset daerah harus dibedakan dengan tanah negara, hal ini sangat penting untuk dipahaminya. Tanah aset daerah lahir dari tanah negara, tanah aset daerah maupun Tanah Negara lahir dari konsep menguasai Hak Negara sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara inilah yang melahirkan konsep Hak Menguasai Negara atas sumber daya agraria di Indonesia. Dari sudut pandang inilah, bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara.

Kata Kunci : *Pengelolaan Tanah Aset Daerah*

A. Latar Belakang

Aset daerah merupakan sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena sejarah dan budaya.¹

¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Hal 17.



Pemanfaatan aset milik daerah dalam hal ini tanah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum. Sedangkan bentuk-bentuk pemanfaatan aset milik daerah berupa : sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan bangun serah guna dan kerja sama penyediaan infrastruktur (KSPI)²

Pemanfaatan Aset milik daerah dilaksanakan oleh pengelola aset dengan persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk aset milik daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan. Sepanjang tidak mengganggu Pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan daerah pemanfaatan aset milik daerah dapat dilakukan dan begitu juga sebaliknya. Pemanfaatan aset ini, dilakukan tanpa memerlukan persetujuan DPRD.³

Pemanfaatan aset pemerintah daerah merupakan salah satu fungsi penting dalam kelangsungan kegiatan ekonomi daerah. Pemanfaatan ini dapat berbentuk fasilitas umum yang dapat dimanfaatkan dalam kegiatan ekonomi salah satunya berupa pasar, baik pasar tradisional maupun modern. Selain hal tersebut, pemanfaatan aset memberikan sumbangan pada pendapatan asli daerah dari bentuk-bentuk pemanfaatan antara lain sewa, bagi hasil sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016

Pengelolaan aset dapat di bagi dalam lima tahapan kerja, yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset, dan pengembangan SIMA (sistem informasi pengelolaan aset). Kelima tahapan kerja ini saling berhubungan dan terintegrasi. Hal ini dapat jelaskan sebagai berikut :

Pertama, inventarisasi aset terdiri dari atas dua aspek, yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/legal. Aspek fisik terdiri atas bentuk,

² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Aset Milik Daerah, Pasal 81.

³ Ibid Pasal 78.

luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain-lain. Sedangkan aspek yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan dan lain-lain. Proses kerja yang dilakukan adalah pendataan, kodifikasi, pengelompokan dan pembukaan sesuai dengan tujuan aset.

Kedua, legal audit merupakan satu lingkup kerja pengelolaan aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset, identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang sering di temui antara lain status hak penguasaan yang lemah, aset dikuasi pihak lain, pemindahan tangan aset yang tidak termonitor.

Ketiga, penilaian aset merupakan suatu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai. Biasanya ini dikerjakan oleh konsultan penilaian yang independen, hasil dari nilai tersebut akan dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual.

Keempat, optimalisasi aset merupakan proses kerja dalam pengelolaan aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Dalam tahapan ini aset-aset yang dikuasai Pemerintah Daerah diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dapat dikelompokkan berdasarkan sector-sektor unggulan yang menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek menengah maupun jangka panjang.

Untuk aset yang tidak dapat dioptimalkan, maka harus dicari faktor penyebabnya. Apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya. Hasil ahir dari



tahapan ini adalah rekomendasi yang berupa sasaran, strategi dan program untuk mengoptimalkan aset yang di kuasai.

Kelima, pengawasan dan pengendalian pemanfaatan dan pengalihan aset merupakan satu permasalahan yang sering menjadi hujatan kepada pemerintah daerah saat ini. Satu sasaran yang efektif untuk meningkatkan kinerja aspek ini adalah pengembangan SIMA ,melalui SIMA taransparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah.

Sumber Daya Agraria atau Sumber Daya Alam berupa permukaan bumi yang disebut tanah, selain memberikan banyak manfaat namun juga melahirkan masalah lintas sektoral yang mempunyai aspek ekonomi, aspek sosial budaya, aspek politik, aspek pertahanan dan keamanan, dan bahkan aspeh hukum. Sebagai sumber kekayaan alam yang terdapat di darat, dapat dipahami apabila tanah diyakini sebagai wujud kongkrit dari salah satu Modal Dasar pembangunan Nasional.

Aspek ekonomi dari tanah menunjukkan bahwa tanah sebagai jumlah manusia yang tinggi, karena luas tanah tetap sedangkan jumlah manusia yang membutuhkannya semakin bertambah. Tidak hanya orang-perorangan, bahkan Badan Hukum dan Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah juga memerlukan tanah, baik untuk pelaksanaan tugasnya maupun untuk kepentingan lain. Tanah diperlukan untuk pengembangan daerah-daerah pemukiman baru, baik di kota maupun di desa. Tanah juga diperlukan untuk lokasi industri baru, lapangan terbang baru, jalan raya, kantor-kantor dan seterusnya. Bersamaan dengan itu kelestarian lingkungan harus dipelihara, sehingga tanah sebagai bagian dari aset bangsa Indonesia dapat dijaga kelestariannya, untuk diwariskan kepada generasi bangsa di masa depan sepanjang masa.



Masalah pertanahan memang tidak mungkin dibiarkan begitu saja namun diharapkan agar dapat teratasi hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang timbul dari penguasaan tanah oleh daerah, baik itu tanah yang benar telah menjadi asset ataupun tanah-tanah yang sesungguhnya belum menjadi asset daerah tetapi diklaim sebagai tanah asset daerah.

Istilah tanah asset daerah harus dibedakan dengan tanah negara, hal ini penting karena masih ada persepsi yang berbeda kedua makna tersebut, tanah asset daerah lahir dari tanah negara, tanah asset daerah maupun tanah negara lahir dari konsep hak menguasai negara hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandungnya di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kata-kata dikuasai oleh negara inilah yang melahirkan konsep hak menguasai negara atas sumber daya agrarian di Indonesia.

Sebelum berlakunya UUPA, penguasaan tanah-tanah Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Tanah Negara. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 antara lain memuat tentang 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).

Daerah Swatantra yang saat ini dikenal sebagai daerah Kota/Kabupaten, ialah daerah yang diberi hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri, sebagai yang dimaksud dalam pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia .

Setelah berlakunya UUPA, untuk menyelenggarakan penertiban di dalam rangka melaksanakan konversi menurut



ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, maka tanah-tanah Negara yang dikuasai dengan hak penguasaan sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 telah ditegaskan statusnya sebagaimana diatur berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Pelaksanaan Selanjutnya. Dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tersebut antara lain 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 untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas Tanah Negara tersebut d atas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Peraturan lebih lanjut dari Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tersebut adalah Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 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.

Salah satu masalah pemerintah daerah dalam pengelolaan aset tanah daerah adalah ketidaktertiban administrasi dalam pengendalian aset, kondisi ini jelas menyebabkan pemerintah daerah kesulitan untuk mengetahui seberapa besar aset yang dimiliki, aset-aset yang mana saja yang telah dikuasai atau

berpeluang memiliki investasi tinggi. Hal ini bila dibiarkan berlarut-larut akan menyebabkan aset tersebut semakin berada pada posisi *idle* yaitu kondisi dimana aset yang status kepemilikannya dikuasai pemerintah namun tidak dari segi penguasaan lokasi, sehingga bisa diserobot dengan pihak lain.

Berdasarkan dari judul penelitian yang menjadi problem adalah ada berapa tanah yang belum diketahui batas tanahnya dan ada berapa tanah yang belum memiliki sertifikat. Permasalahan yang diangkat adalah Bagaimana Pengaturan Penguasaan dan Pengelolaan tanah aset daerah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria !

B. P E M B A H A S A N

1. Landasan Yuridis Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Aset Daerah

Aspek Hukum penguasaan dan pengelolaan Tanah Aset Daerah berasaskan *publicrechtelijk* yang meliputi kewenangan untuk mengadakan kebijakan (*beleidsdaad*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelensdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichtoudensdaad*), sebagai konsekuensi dari asas *publicrechtelijk* dari Hak Menguasai oleh Negara atas tanah di Indonesia. Asas *publicrechtelijk* tersebut dapat diketahui dari analisis terhadap hubungan antara konsep negara, Hak Menguasai Negara, Daerah, dan Tanah Aset Daerah:

1. Negara Republik Indonesia sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat atau bangsa Indonesia, merupakan alat yang akan digunakan untuk mencapai tujuan Negara, yaitu kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat atau bangsa Indonesia, telah sepakat memilih dasar filosofis Asas Hak Menguasai Negara atas penguasaan sumber daya agrarian atau sumber daya alam, termasuk tanah di dalamnya, sebagaimana tertuang dalam



pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945;

2. Untuk mencapai tujuan Negara sebagaimana tersebut angka 1 di atas, negara dibagi-bagi menjadi Daerah-daerah Propinsi, dibagi lagi menjadi daerah Kabupaten dan Daerah kota, yang masing-masing Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut menjalankan Pemerintahan berdasarkan asas Otonomi dan Tugas Pembantuan.

3. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang ketentuan Dasar Pokok Agraria, disingkat UUPA, pelaksanaan hak Menguasai dari Negara atas Tanah dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra (Daerah Kabupaten dan Daerah Kota).

4. Sebagai konsekuensi dari asas *publicrechtelijk* dari Hak Menguasai oleh Negara atas tanah tersebut, maka Penguasaan Tanah oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam wujudnya berupa hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan selanjutnya Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan selanjutnya Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan selanjutnya Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tersebut menjadi aset Daerah, adalah juga bersifat *publicrechtelijk*, sehingga penguasaan Tanah Aset Daerah menjadi bersifat *publicrechtelijk* pula.

5. Daerah sebagai subyek hak pakai dan hak pengelola yang berasas *publicrechtelijk*, maka terhadap tanah-tanah aset daerah yang di kuasainya, hukum public dan bukan perbuatan-perbuatan hukum public privat. Perbuatan-perbuatan hukum public yang bersegi satu atas tanah antara lain: Pelepasan hak dan menerima pelepasan hak, dan bukan perbuatan hukum privat, yaitu jual beli tanah, sewa-menyewa dan lain-lain yang berasas *privaatrechtelijke*.

6. Tanah-tanah yang di kuasai dan di kelola oleh daerah tidak serta merta merupakan aset daerah, melainkan memenuhi beberapa persyaratan atau kriteria, baik secara hukum maupun secara

administratif secara hukum yaitu memenuhi ketentuan peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan, dan secara administratif yaitu memenuhi syarat-syarat: (i) Diperoleh dengan maksud untuk di pakai dalam kegiatan operasional pemerintahan dan dalam kondisi siap pakai. Dalam tanah tersebut siap di pakai; (ii) Adanya bukti penguasaan secara hukum, misalnya sertifikat hak pakai atau hak pengelola atas nama daerah; (iii) Adanya bukti pembayaran dan penguasaan sertifikat tanah atas nama pemilik sebelumnya, (iv) Dapat diukur dengan satuan utang.

Dengan masih berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara, politik hukum penguasaan tanah negara tidak berubah dengan berlakunya UUPA yaitu tetap seperti apa adanya ketika zaman Hindia Belanda dengan berlakunya staadsblad 1911 Jo. Staadsblad 1940 No. 430

1. Kekosongan hukum berupa Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, dengan tetap memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang penguasaan Tanah Tanah Negara, berdasarkan ketentuan Pasal 58 UUPA, telah menyimpang dari maksud ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA itu sendiri, sehingga kekosongan hukum dimaksud sudah waktunya diatasi dengan pembuatan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA tersebut. Namun demikian, kekosongan hukum tersebut dapat juga diatasi dengan kebijakan Hukum dengan substansi yang sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA.

2. Terjadi pergeseran internal dalam UUPA, yaitu:

a. Bergesernya asas hubungan hukum publik (*public rechtelijk*) antara Negara dan/atau daerah dengan tanah, menjadi adanya hubungan yang bersifat hubungan hukum privat (*privaat rechtelijk*) antara Negara dan/atau Daerah dengan tanah;

b. Bergesernya subyek pelaksana hak menguasai dari Negara berdasarkan pasal 2 ayat(4) UUPA, yaitu Daerah-daerah swatantra dan Masyarakat Hukum adat, menjadi subyek-subyek pelaksana hak menguasai oleh Negara sebagaimana disebut dalam penjelasan Umum II.2 UUPA, yaitu departemen, jawatan, dan Daerah swattantra. Dengan demikian, berdasarkan rumusan penjelasan II.2 UUPA tersebut, telah melahirkan dua subyek pelaksana hak Menguasai dari Negara yang baru, yaitu Departemen, dan jawatan, serta telah melenyapkan subyek pelaksana Hak Menguasai Negara yang lain, yaitu Masyarakat Hukum Adat.

3. Pergeseran eksternal terjadi akibat adanya pergeseran internal dalam UUPA, dan semakin jauh pergeseran itu terjadi atas subyek-subyek pelaksana Hak Menguasai dari Negara atas tanah. Hak pakai bergeser ke aspek hukum privat dalam peraturan perundang-undangan diluar Undang-Undang Pokok Agraria.

4. Garis kebijakan hukum pada zaman hindia belanda hingga zaman kemerdekaan sebelum berlakunya UUPA maupun setelah berlakunya UUPA tetap sama yaitu terhadap tanah negara bebas dalam penguasaan Badan Pertanahan Nasional (dahulu departemen van benninden bestur atau Kementrian Dalam Negeri). Sedangkan tanah negara yang sejak semula telah dikuasai oleh daerah kota/kabupaten baik karena pembebasan dari hak-hak Indonesia maupun karena pemberian hak oleh Badan Pertanahan Nasional (dahulu departemen van benninden bestur atau Kementrian Dalam Negeri) berada pada penguasaan daerah kota /kabupaten (dahulu disebut dengan daerah swantara).

2. Defenisi Aset

Aset berasal dari kosa kata bahasa inggris *aset* secara umum artinya adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai ekonomi, nilai komersial, atau nilai tukar, yang



dimiliki oleh instansi, organisasi, badan usaha atau individu. Pengertian umum aset adalah bahwa asset merupakan sesuatu yang memiliki nilai dan manfaat. Dua elemen dari definisi tersebut-nilai dan umum manfaat merupakan hal yang fundamental, jika suatu departemen atau organisasi mengidentifikasi dan mencatat seluruh aset.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan darimana manfaat ekonomi serta social dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah atau perolehan lainnya yang sah. Barang milik daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh lain yang sah 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.

3. Pengertian Tanah Aset Daerah

Istilah tanah aset daerah harus dibedakan dengan tanah negara, hal ini sangat penting untuk dipahaminya. Tanah aset daerah lahir dari tanah negara, tanah aset daerah maupun Tanah Negara lahir dari konsep menguasai Hak Menguasai Negara



sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara inilah yang melahirkan konsep Hak Menguasai Negara atas sumber daya agraria di Indonesia. Dari sudut pandang inilah, bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara.⁴

Dalam perkembangan penggunaan istilah tanah pemerintah termasuk pemerintah daerah atau aset daerah dirancukan dengan istilah tanah negara hal ini dicontohkan oleh Sumardjono,⁵ tentang kasus tanah pertamina yang digugat oleh para penggarapannya dinyatakan bahwa dalam kasus pendudukan tanah-tanah oleh penggarap tersebut para penggugat atau penggarap mendalilkan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara, sedangkan pihak pertamina beranggapan bahwa tanah tersebut merupakan tanah pemerintah. Pengadilan negeri jakarta utara berpendapat bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara. Sedangkan PTUN berpendapat tanah tersebut merupakan tanah pemerintah. Perkembangan pengaturan tanah negara harus lebih diperjelas sehingga dapat memahami dan tidak menimbulkan multi tafsir dari kedua istilah tersebut, maka perlu klarifikasi tentang pengertian tanah negara dan wewenang penguasaannya, karena penguasaan tanah aset daerah lahir dari penguasaan atas tanah negara

4. Negara Adalah Penguasa Tertinggi Atas Tanah

Pasal 2 ayat 1 UUPA berbunyi:

Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 UUD 1945 bahwa bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di

⁴ Supriyadi, Aspek Hukum Tanah Aet Daerah, 2010, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm 5

⁵ Sumardjono, Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi, Kompas, Jakarta, 2001, hlm 59

dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Perkataan “dikuasai” dalam pasal ini menurut penjelasan UUPA bukan berarti dimiliki akan tetapi pengertian ini mengandung unsur memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan perembukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Jadi dengan kekuasaan yang diuraikan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluannya.⁶

Negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan bertindak selaku badan penguasa. Dari kata “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki” namun merupakan pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi (yaitu tanah), air dan ruang angkasa itu,⁷

⁶ Mudjiono, Politik dan Hukum Agraria, 1997, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, hlm 23

⁷ Suriansyah Marhaini, 2008, Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan, hlm 25

Adapun kekuasaan negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut.⁸

5. Pengelolaan Aset Milik Daerah

a. Fungsi Pengelolaan Aset Daerah

Secara sederhana pengelolaan kekayaan (aset) daerah meliputi tiga fungsi utama yaitu, (1) adanya perencanaan yang tepat (2) pelaksanaan/pemanfaatan secara efisien dan efektif dan (3) pengawasan (*monitoring*)

1. Perencanaan

Untuk melaksanakan apa yang menjadi kewenangan baik berupa kewenangan wajib maupun kewenangan pilihan, pemerintah daerah memerlukan barang atau kekayaan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Untuk itu pemerintah daerah perlu membuat perencanaan kebutuhan asset yang digunakan sebagai rujukan dalam pengadaan asset daerah. Berdasarkan rencana tersebut pemerintah daerah kemudian mengusulkan anggaran pengadaannya. Dalam hal ini masyarakat dan DPRD perlu melakukan pengawasan (*monitoring*) mengenai apakah asset yang direncanakan untuk dimiliki daerah tersebut benar-benar dibutuhkan daerah? Seandainya memang dibutuhkan maka pengadaannya harus dikaitkan dengan dengan cakupan layanan yang dibutuhkan dan diawasi apakah ada mar-up

⁸ Kartini Muljadi&Gunawan Widjaja, Hak-Hak Atas Tanah, 2008, Kencana, Prenada Media Group, Jakarta, hlm 14

atau penggelembungan dalam rencana pengadaan/pembeliannya. Hal ini bisa dilacak atau dicermati dari usulan anggaran pengadaan yang diajukan. Setiap pengadaan /pembelian atau asset baru harus dicatat dan terdokumentasi dengan baik dalam sistem data base kekayaan/asset daerah.⁹

Pada dasarnya kekayaan daerah dapat diklasifikasi menjadi dua jenis yaitu:

1. Kekayaan yang suda ada sejak adanya daerah tersebut. Kekayaan jenis ini meliputi seluruh kekayaan alam dan geografis kewilayahan. Contohnya adalah tanah,hutan,tambang,gunung danau pantai dan laut,sungai dan peninggalan bersejarah (misalnya:candi dan bangunan bersejarah) yang menjadi kewenangan daerah.
2. Kekayaan yang telah dan akan dimiliki baik yang berasal dari pembelian maupun yang akan dibangun sendiri.kekayaan jenis ini berasal dari aktivitas pemerintah daerah yang didanai dari APBD serta kegiatan perekonomian daerah lainnya. Contohnya adalah jalan, jembatan, kendaraan dan barang modal lainnya.¹⁰

Pemerintah Daerah harus membuat perencanaan yang tepat terhadap dua jenis kekayaan tersebut, perencanaan yang meliputi perencanaan terhadap asset yang belum termanfaatkan atau masih berupa aset potensial. Perencanaan yang dilakukan harus memperhatikan tiga hal yang meiputi, melihat kondisi daerah dimasa lalu, aset yang dibutuhkan untuk masa sekarang dan perencanaan kebutuhan aset dimasa yang akan datang

⁹ Chabib Soleh&Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah*, 2010, Penerbit Fokusmedia, bandung, hlm 168

¹⁰ Ibid

6. Syarat-Syarat Yang Diakui Tanah Sebagai Aset Daerah

Berdasarkan penjelasan dalam lampiran II dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan dapat ditarik suatu konsep hukum tentang tanah sebagai aset daerah, bahwa tanah diakui sebagai telah menjadi aset daerah apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai. Dalam hal ini misalnya, setelah tanah dimatangkan sampai tanah tersebut siap dipakai;
2. Adanya bukti penguasaan secara hukum, misalnya Sertifikat Hak Pakai atau Hak Pengelolaan atas nama Daerah;
3. Adanya bukti pembayaran dan penguasaan Sertifikat tanah atas nama pemilik sebelumnya.

Dari uraian diatas dijelaskan, maka tanah-tanah yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut di atas bukanlah tanah Aset Daerah.

Syarat pertama bagi suatu bidang tanah untuk dapat disebut sebagai Aset Daerah, bahwa tanah tersebut diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai. Dengan demikian, tanah-tanah yang diklaim sebagai dalam penguasaan daerah namun tidak dimaksudkan untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah daerah dan dalam kondisi tidak siap dipakai, maka tanah-tanah yang demikian itu tidak atau belum menjadi Aset Daerah. Artinya Tanah-Tanah tersebut tidak mempunyai nilai ekonomi bagi daerah dan bukan merupakan suatu Aktiva dalam neraca.

Syarat kedua bagi suatu bidang tanah untuk dapat disebut sebagai Aset Daerah, yaitu adanya bukti penguasaan secara hukum. Hal ini berkaitan dengan kriteria pengakuan pendapatan. Konsep tentang kemungkinan besar manfaat ekonomi masa depan yang

berkaitan dengan pos atau kejadian/peristiwa tersebut akan mengalir dari atau ke entitas pelaporan. Konsep ini diperlukan dalam menghadapi ketidakpastian lingkungan operasional pemerintah. Pengkajian derajat kepastian yang melekat dalam arus manfaat ekonomi masa depan dilakukan atas dasar bukti yang dapat diperoleh pada saat penyusunan laporan keuangan.

Syarat ketiga yaitu adanya bukti pembayaran dan penguasaan Sertifikat tanah atas nama pemilik sebelumnya. Dengan demikian, tanah-tanah yang telah dibebaskan oleh Pemerintah Daerah namun ganti rugi kepada pemilik tanah belum dibayar atau sertifikat hak atas tanahnya belum beralih kepadanya, maka tanah-tanah tersebut tidak atau belum dapat dinyatakan sebagai Aset Daerah.

7. Pengelolaan Aset Tanah Daerah

a. Tujuan Pengelolaan Aset Tanah

Tujuan utama dari pengelolaan asset tanah adalah membantu suatu entitas dalam memenuhi tujuan penyediaan pelayanan secara efektif dan efisien. Hal ini mencakup panduan, pengadaan dan penggunaan dan penghapusan aset dan pengaturan resiko dan biaya terkait selama siklus hidup aset.

Menurut Siregar ada tiga tujuan utama dari manajemen atau pengelolaan asset yaitu, efisiensi pemanfaatan dan kepemilikan, terjaga nilai ekonomis dan potensi yang dimiliki, objektivitas dalam pengawasan dan pengendalian peruntukan serta alih penguasaan. Berikut ada tiga tujuan utama dari pengelolaan aset:

- a. Efisiensi pemanfaatan dan kepemilikan, pengelolaan yang membuat pemanfaatan asset optimalisasi atau maksimal. Asset yang dikelola dapat digunakan sesuai dengan tugas

pokok dan fungsi dan dimanfaatkan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

- b. Terjaga nilai ekonomi dan potensi yang dimiliki, nilai ekonomi suatu asset terjaga apabila sset dikelola dengan baik.
- c. Objektivitas dalam pengawasan dan pengendalian peruntukkan penggunaan serta alih penguasaan.

2. Pemanfaatan Aset Tanah

Pemanfaatan barang milik daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang pedoman barang milik daerah, dimana dijelaskan bahwa pemaanfaatan barang milik daerah berupa tanah dan atau bangunan yang diperlukan untuk menunjang penyelenggaraan tugas dan fungsi pokok penggunaan barang/kuasa pengguna barang dilakukan oleh pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang. Pemanfaatan pengelolaan kekayaan asset daerah meliputi :

- a. Identifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi asset daerah pemerintah daerah perlu mengetahui jumlah dan nilai kekayaan daerah yang dimilikinya, baik yang saat ini dikuasai maupun yang masih berupa potensi yang belum dikuasai atau dimanfaatkan. Untuk itu pemerintah daerah perlu melakukan identifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi asset daerah. kegiatan inventarisasi dan identifikasi dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang akurat, lengkap mengenai kekayaan daerah yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah.
- b. Adanya sistem informasi manajemen asset daerah. Untuk mendukung pengelolaan asset daerah maka pemerintah daerah perlu memiliki atau mengembangkan sistem

informasi manajemen yang komprehensif dan handal sebagai alat untuk mengambil keputusan.

- c. Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan asset daerah, harus diawasi dan dikendalikan secara ketat agar tidak terjadi salah urus dan tidak termanfaatkan.
- d. Pelibatan berbagai profesi atau keahlian yang terkait seperti auditor internal dan appraisal (penilai).

Pertambahan asset daerah dari tahun ketahun perlu didata dan dinilai oleh penilai yang independen. Peran profesi penilai secara aktif daalam pengelolaan asset daerah antara lain :

- a. Identifikasi dan inventarisasi asset daerah
- b. Memberi informasi mengenai status hukum harta
- c. Penilaian harta daerah baik yang berwujud maupun abstrak
- d. Analisis invenstasi dan set-up investasi/pembiayaan.
- e. Pemberian jasa konsultasi manajemen asset daerah.

8. Daerah Sebagai Subjek Hukum Publik

Negara Kesatuan Republik indonesia dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Demikian bunyi ketentuan pasal 18 ayat 1 UUD 1945.

Dalam kaitannya dengan kedudukan daerah sebagai salah satu subyek Hak Menguasai Negara, disamping Masyarakat Hukum Adat, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 2 ayat (4) Undang-Undang pokok agraria sebelum sampai pada pembahasan mengenai kedudukan Daerah sebagai subyek Hukum dan pembahasan mengenai perbuatan-perbuatan hukum daerah, perlu kiranya dipertegas perbedaan antara daerah, pemerintahan daerah, dan pemerintah daerah, agar jelas kiranya, siapa



sesungguhnya Subyek Hak Menguasai Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria tersebut.

Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara republik indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah

Berdasarkan pengertian yang diberikan oleh ketentuan Umum Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah tersebut di atas, dan dalam kaitannya dengan rumusan Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), telah mnjadi jelas, bahwa Subyek Hak Menguasai Negara adalah daerah, bukan Pemerintahan daerah atau pun bukan pemerintahan daerah Pasal 2 ayat 4 UUPA berbunyi: Hak menguasai Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swantra dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat...".

Daerah Swatantara tersebut saat ini dikenal sebagai Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Disebut sebagai Daerah, yang menurut konsep Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah adalah



sama dengan daerah otonom, yaitu merupakan kesatuan Masyarakat Hukum, layaknya atau identik dengan Masyarakat Hukum Adat.

Konsepsi Pasal 2 ayat (4) UUPA tidak menunjuk pemerintahan daerah sebagai Subyek Hukum Hak menguasai Negara atas tanah, karena pemerintahan daerah hanyalah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan disamping Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konsepsi yang diberikan oleh pasal 2 ayat 4 UUPA tersebut sungguh sangat tepat, yaitu meletakkan Eksekutif Daerah bersama-sama Legislatif Daerah, yang bersama-sama sebagai subyek Pelaksana Hak Menguasai dari Negara atas Tanah. Konsepsi Pasal 2 ayat 4 UUPA menunjukkan konsistensinya terhadap sifat publik dari hak Menguasai Negara atas Tanah.

9. Daerah Sebagai Subjek Hukum Privat

Menurut Hans Kelsen, negara dan badan hukum dapat memiliki hak kebendaan (*jus in rem*) dan hak atas orang (*jus in personam*), setiap hak dan kewajiban tersebut ditetapkan oleh hukum privat. Undang-Undang hukum perdata norma-normanya sama-sama berlaku bagi orang perseorangan juga bagi negara apabila terjadi perselisihan antara para pihak yang salah satu subjeknya adalah negara, maka diselesaikan dengan cara yang sama seperti penyelesaian perselisihan diantara pihak-pihak perseorangan. Tatkala negara membeli atau menyewa sebuah rumah dari orang perseorangan maka menurut sejumlah sistem hukum, hubungan antara pembeli dan penjual, hubungan hukum antara penyewa dan yang menyewakan sama persis jika pembeli atau penyewanya adalah orang perseorangan.

Masih menurut Kelsen, pribadi hukum ada dalam hak dan kewajiban, pribadi hukum dari negara tidak berbeda dengan pribadi hukum orang perseorangan, sepanjang hak dan kewajiban



negara memiliki isi yang sama dengan hak dan kewajiban dari orang perseorangan. tidak ada perbedaan antara negara sebagai pemilik atau penyewa sebuah rumah dengan seorang pemilik atau penyewa orang perseorangan jika hak dari keduanya sama, yang acapkali memang demikian.

Teori lain yang dikemukakan kelsen untuk membedakan kedudukan Negara sebagai subyek hukum privat dan kedudukan Negara sebagai subyek hukum publik adalah terletak pada hubungan hukum. Pada hukum privat, kedua belah pihak yang berperkara adalah sederajat, sedangkan dalam hukum publik, pihak yang satu lebih berkedudukan lebih rendah dari yang lainnya. setiap orang perseorangan lainnya, dan hanya lebih rendah terhadap negara. Namun, demikian terdapat situasi yang mendudukan negara sederajat dengan orang perseorangan dan ada situasi yang mendudukan negara lebih tinggi dari orang perseorangan.

C. PENUTUP

Sebelum berlakunya UUPA, penguasaan tanah-tanah Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Tanah Negara. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 antara lain memuat tentang 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). Daerah Swatantra yang saat ini dikenal sebagai daerah Kota/Kabupaten, ialah daerah yang diberi hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia .



Setelah berlakunya UUPA, untuk menyelenggarakan penertiban di dalam rangka melaksanakan konversi menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, maka tanah-tanah Negara yang dikuasai dengan hak penguasaan sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 telah ditegaskan statusnya sebagaimana diatur berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Pelaksanaan Selanjutnya. Dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tersebut antara lain 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 untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas Tanah Negara tersebut atas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Pengaturan tentang pengelolaan tanah asset daerah termasuk di dalamnya istilah Barang Daerah.

D. DAFTAR PUSTAKA

- Supriyadi, Aspek Hukum Tanah Aet Daerah, 2010, Prestasi Pustaka, Jakarta
Sumardjono, Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi, Kompas, Jakarta, 2001,
Chabib Soleh&Heru Rochmansjah, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah, 2010, Penerbit Fokusmedia, bandung,
Suriansyah Marhaini, 2008, Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan,
Kartini Muljadi&Gunawan Widjaja, Hak-Hak Atas Tanah, 2008, Kencana, Prenada Media Group, Jakarta,



Mudjiono, Politik dan Hukum Agraria, 1997, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta,
Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria
Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah
Negara,
Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai
dan Hak Pengelolaan.