

**PERALIHAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH
BERUPA TANAH DALAM PENYELENGGARAAN
PENDIDIKAN SMA/SMK DI PROVINSI LAMPUNG**

(Tesis)

Oleh

SYURATUL KAHFI



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

ABSTRAK

PERALIHAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH BERUPA TANAH DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN SMA/SMK DI PROVINSI LAMPUNG

Oleh

SYURATUL KAHFI

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan pendidikan menengah (SMA/SMK) yang semula merupakan urusan pemerintah daerah kabupaten/kota beralih menjadi urusan pemerintah daerah provinsi.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah : (a) Bagaimanakah pengaturan tentang Peralihan Barang Milik Daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung? dan (b) Bagaimanakah proses peralihan pengelolaan Barang Milik Daerah berupa tanah bidang pendidikan SMA/SMK Negeri di Provinsi Lampung?

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yang mengutamakan data sekunder. Data tersebut dianalisis secara induktif untuk menjawab permasalahan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengalihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah SMA/SMK Negeri dari kabupaten/kota ke provinsi, diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No : 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 Perihal Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Surat Edaran Menteri Dalam Negeri yang ke dua No : 120/5935/SJ tanggal 16 Oktober 2015 tentang Percepatan Pelaksanaan Pengalihan Urusan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Terkait pada proses peralihan tanah dari kabupaten/kota ke provinsi yang meliputi proses balik nama sertifikat SMA/SMK dari atas nama pemerintah daerah kabupaten/kota menjadi atas nama pemerintah daerah provinsi atau pendaftaran tanah atas nama pemerintah daerah provinsi, dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi ketika proses pengalihan kewenangan telah selesai dilaksanakan. Ditandai dengan penyerahan seluruh alas hak tanah yang dimiliki oleh pemerintah

kabupaten/kota disertai dengan penandatanganan berita acara penyerahan antara pemerintah kabupaten/kota (bupati/walikota) se Provinsi Lampung dengan pemerintah daerah Provinsi Lampung (gubernur) yang akan dilaksanakan pada tanggal 2 Oktober tahun 2016.

Pada proses balik nama sertifikat dan pendaftaran tanah yang belum mempunyai sertifikat, pemerintah daerah tetap mengacu pada peraturan umum yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No : 1855/15.1/IV/2016 tanggal 22 April 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah, sehingga instansi pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah Provinsi Lampung mempunyai kekhususan (*Lex Specialis Derogat Legi Generalis*) dan kemudahan dalam rangka pengurusan hak dan penyelesaian sertifikat tanah-tanah yang menjadi asetnya.

Disarankan : (1) Ketika pemerintah pusat memberlakukan suatu undang-undang hendaknya juga segera mengeluarkan peraturan turunan, sehingga dalam pelaksanaan undang-undang tersebut pemerintah daerah provinsi dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota tidak mengalami kesulitan. (2) Disarankan kepada pemerintah daerah provinsi dalam hal ini Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Provinsi Lampung untuk segera menyelesaikan proses persertifikatan untuk tanah yang belum bersertifikat dan proses balik nama dengan dibantu oleh pihak sekolah dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang menyerahkan aset tanah tersebut.

Kata kunci : Peralihan, Barang Milik Daerah (Tanah), Pendidikan Menengah

ABSTRACT

TRANSITION OF REGIONAL ASSETS MANAGEMENT FORM OF LAND IN EDUCATIONAL OPERATION OF SMA/SMK IN LAMPUNG PROVINCE

By

SYURATUL KAHFI

Based on Law Number 23 Year 2014 regarding local governments, the management of secondary education (SMA/SMK) that originally is an authority of regency/city governments turns into the authority of provincial government.

The problems in this research are : (a) How is the regulation of Transitional Regional Property form of land in educational operation of SMA/SMK in Lampung Province? and (b) How is the transition process of regional property management form of land in education field of SMA/SMK in Lampung Province?

This research was a normative law that prioritizes the secondary data. The data were analyzed inductively to answer the problems.

The results of this research showed that the transition of regional asset management form of land of SMA/SMK from regency/city to the province, is set in a Circular Letter of the Minister of Home Affairs No : 120/253/SJ dated January 16, 2015 regarding the Management of Government Affairs after the enactment of Law Number 23 Year 2014 on Local Government. Afterwards the second Circular letter of the Minister of Home Affairs No : 120/5935/SJ dated October 16, 2015 regarding Accelerating the Implementation of Transition of Affairs According to Law Number 23 Year 2014 on Local Government.

Related to the transition process of the land from the regency/city to the province that includes the process of title transfer certificate of SMA/SMK from on behalf of regency/city governments into on behalf of the provincial government or the land registration on behalf of provincial government, would be done by the provincial government when the transition process of authority had been completed. It was marked by the handover of all the land rights owned by the

regency/city governments followed by the signing of minutes of meeting of the handover from the regency/city governments (regent/mayor) in Lampung Province to Lampung Province government (governor) which was held on October 2, 2016.

In the process of title transfer certificate and land registration that did not have certificate, local governments refer to the general rule that the Government Regulation Number 24 of 1997 regarding Land Registration and the circular letter of Agrarian and Spatial Planning Minister/Head of National Land Agency No : 1855/15.1/IV/2016 regarding Guidelines for the Implementation of registration Land Government Agencies, so that government agencies in this case the regional government of Lampung Province has specificity (*Lex Specialis Derogat Legi Generalist*) and easiness in arrangement of rights and completion of land's certificate - land that became assets.

It is suggested : (1) When the central government enacts a law they also should immediately release derivative legislation, so that in the implementation of the Law, the provincial government and/or local government in regency/city did not experience any obstacle. (2) It is recommended to the provincial government in this case the Equipment and Asset Bureau Lampung province to immediately completing the process of certification for the land that has not been certified and the process of title transfer assisted by of the schools and regency/city governments that submitted the land assets.

Keywords : Transition, Regional Assets (Land), Secondary Education

**PERALIHAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH BERUPA
TANAH DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN SMA/SMK DI
PROVINSI LAMPUNG**

Oleh

SYURATUL KAHFI

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
Magister Hukum

Pada

Bagian Hukum Kenegaraan
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

Judul Tesis

**: PERALIHAN PENGELOLAAN BARANG
MILIK DAERAH BERUPA TANAH DALAM
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN
SMA/SMK DI PROVINSI LAMPUNG**

Nama

: Syuratul Kahfi

Nomor Pokok Mahasiswa

: 1422011134

Program Kekhususan

: Hukum Kenegaraan

Program Studi

: Ilmu Hukum

Fakultas

: Hukum

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. FX. Sumarja, S.H., M.H.

NIP 19650622 199003 1 001

Dr. Budiyo, S.H., M.H.

NIP 19741014 200501 1 002

MENGETAHUI

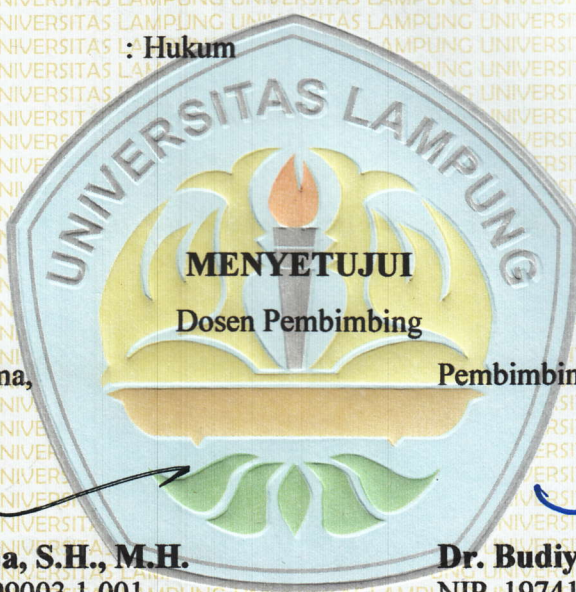
Plt. Ketua Program Studi

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Lampung

Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.

NIP 196109121986031003



MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji: **Dr. FX. Sumarja, S.H., M.H.**

Sekretaris/Penguji : **Dr. Budiyo, S.H., M.H.**

Penguji Utama : **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.**

Anggota : **Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.**

Anggota : **Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.**

2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Masir, S.H., M.Hum.

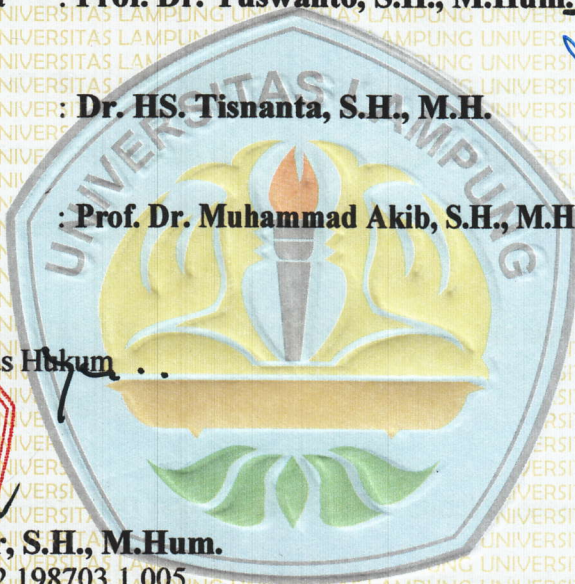
NIP 19620622 198703 1 005

Direktur Program Pascasarjana

Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.

NIP 195305281981031002

Tanggal Lulus Ujian : 24 November 2016



LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Tesis dengan judul "PERALIHAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH BERUPA TANAH DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN SMA/SMK DI PROVINSI LAMPUNG" adalah karya tulis saya sendiri dan tidak melakukan penjiplakan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiatisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dari pernyataan terjadi ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan, dan saya bersedia dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 8 Desember 2016
Penulis



Syahrul Kahfi

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Kota Kalianda, Lampung Selatan pada tanggal 02 Januari 1990, yang merupakan anak pertama dari lima bersaudara pasangan Bapak Almualimin Ms. dan Ibu Raden Mas Intan, S.Pd.

Penulis menyelesaikan pendidikan dasar di SD Negeri Tetaan Lampung Selatan pada tahun 2001, pendidikan lanjutan di SMP Negeri 1 Penengahan pada tahun 2004, dan pendidikan menengah atas di SMA Negeri 1 Kalianda pada tahun 2007.

Pada tahun 2007 penulis terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Lampung dan kemudian mengambil minat pada bagian Hukum Pidana. Pada Tahun 2012 penulis menyelesaikan pendidikan sarjana dengan memperoleh gelar Sarjana Hukum.

Pada tahun 2014 penulis melanjutkan kuliah pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung dan mengambil minat pada bagian Hukum Kenegaraan. Pada Tahun 2016 penulis menyelesaikan pendidikan magister dengan memperoleh gelar Magister Hukum. Saat ini penulis mengabdikan diri sebagai Staff pada Subbag Penyimpanan Barang Milik Daerah Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Sekretariat Kantor Gubernur Provinsi Lampung.

MOTTO :

“Allah akan meninggikan derajat orang-orang yang beriman dan yang diberi ilmu pengetahuan beberapa tingkat”.

(QS: Al-Mujadalah : 11)

“Dan mintalah pertolongan (kepada Allah) dengan sabar dan sholat. Dan sesungguhnya yang demikian itu berat, kecuali bagi orang yang khusyu”.

(QS: Al-Baqarah : 45)

***“Hidup itu harus mempunyai ‘prinsip’ dan juga ‘mimpi’ ...
karena prinsip adalah pegangan hidup, sedangkan mimpi adalah tujuan hidup”.***

(Syuratul Kahfi)

PERSEMBAHAN



Puji syukurku sebagai hamba yang lemah kepada Allah SWT
atas semua nikmat dan karunia-Nya.

Sebagai wujud ungkapan rasa cinta, kasih dan sayang serta bakti yang tulus,
kupersembahkan karya ini
teruntuk :

Kedua orang tuaku tercinta Ayahanda Almualimin MS. & Ibunda Raden Mas
Intan, S.Pd. yang terus berjuang tanpa kenal lelah, menyayangi dengan tulus
ikhlas, dan senantiasa berdoa untuk kebahagiaan & kesuksesan anak-anaknya.

Adik-adikku tersayang Kudda (Yeni Andayani, S. ST., calon M. Kes.), Kurry
(Triya Siswati, S. Pd.), Siti Khadijah (Almh), dan Kussih (Putri Asih), yang selalu
memberi motivasi dan semangat dalam hidupku.

“Ew” ku terkasih (Susi Susanti, S. ST), yang telah sabar dan setia menjadi
pendamping hidupku, dan senantiasa mendo’akanku.

Buah hati kami dan kebanggaan kami tersayang Sultan Zayed Athallah, yang telah
memberi warna dan menambah semangat dalam hidupku.

Seluruh keluarga besar tercinta, keluarga besar Maddat Salluy, keluarga besar Kr.
Pokok, dan keluarga besar Hi. Mukrin, terimakasih atas do’a, dukungan, dan
motivasinya.

Almamater Tercinta

SANWACANA

Alhamdulillahirobbil'alamin. Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul “Peralihan Pengelolaan Barang Milik Daerah berupa Tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung”. Tesis ini disusun guna memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Melalui tesis ini peneliti banyak belajar sekaligus memperoleh ilmu dan pengalaman yang belum pernah diperoleh sebelumnya dan diharapkan ilmu dan pengalaman tersebut kelak dapat bermanfaat di masa yang akan datang.

Penulis menyadari bahwa selesainya tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan berbagai pihak, dan segala sesuatu dalam penulisan tesis ini jauh dari sempurna mengingat keterbatasan kemampuan penulis. Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Kedua orangtua tercinta Ayahanda Almualimin MS. & Ibunda Raden Mas Intan, S.Pd. atas do'a, pengorbanan serta dukungan dan kasih sayang tak henti-henti yang membuat penulis selalu bersemangat memberikan yang terbaik bagi masa depan;

2. Adik-adikku tersayang Kudda (Yeni Andayani, S. ST., calon M. Kes.), Kurry (Triya Siswati, S. Pd.), Siti Khadijah (Almh), dan Kussih (Putri Asih), atas motivasi, dukungan dan semangat yang diberikan;
3. “Ew” ku terkasih (Susi Susanti, S. ST), yang telah sabar dan setia menjadi pendamping hidupku, serta senantiasa mendo’akanku.
4. Seluruh keluarga besar tercinta, keluarga besar Maddat Salluy, keluarga besar Kr. Pokok, dan keluarga besar Hi. Mukrin, terimakasih atas do’a, dukungan, dan motivasinya
5. Bapak Dr. Sumarja, S.H., M.Hum., Pembimbing I yang senantiasa memberikan saran dan masukan, serta atas kesabarannya dalam membimbing penulis selama penulisan tesis ini;
6. Bapak Dr. Budiyono, S.H., M.H., Pembimbing II yang senantiasa memberikan saran dan masukan, serta atas kesabarannya dalam membimbing penulis selama penulisan tesis ini;
7. Bapak Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum., Penguji yang telah banyak memberikan saran dan masukan untuk kebaikan penulisan tesis ini;
8. Bapak Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H., Penguji yang telah banyak memberikan saran dan masukan untuk kebaikan penulisan tesis ini;
9. Bapak Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., Penguji yang telah banyak memberikan saran dan masukan untuk kebaikan penulisan tesis ini;
10. Bapak Armen Yasir, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
11. Bapak Dr. Eddy Rifa’i, S.H., M.H., Plt. Ketua Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung;

12. Seluruh dosen, staf dan karyawan Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, terima kasih atas ilmu yang telah diberikan selama proses pendidikan dan atas bantuannya selama ini;
13. Seluruh responden yang telah bersedia memberikan info dan masukan sehingga tesis ini bisa di selesaikan oleh penulis dengan baik;
14. Bapak Meydiandra, SP. M.IP, Bapak Wayan Purwanajata, S.P., Bang Dayat, S.Sos., Bang Aryo, Mba May, S.E., Bang Yudi, S.P, M.Si., Bang Haris, S.IP., Bang Ryan, S.E, M.M., Om Eryadi, S.H., Mba Rinta, S.E, M.M., Bang Hendra, Bang Edi, SP. M.IP., Sahmin, Yoga, dan yang tidak bisa disebutkan satu persatu terima kasih telah menjadi sosok Bapak, Abang, Kakak, dan Kawan bagi penulis di Biro Perlengkapan & Aset Daerah Setda Provinsi Lampung;
15. Sahabat-sahabat terbaikku dikampus yang tidak bisa disebutkan satu persatu terima kasih buat segala bantuan, semangat, dan kegalauannya selama beberapa tahun ini, tetap semangat kawan semoga silaturahmi kita selalu terjaga.

Penulis berdoa semoga segala bantuan yang telah diberikan mendapatkan balasan dari Allah SWT. Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua dan dibidang hukum demi kemajuan dan kesejahteraan bangsa.

Bandar Lampung, 8 Desember 2016
Penulis

Syuratul Kahfi

DAFTAR ISI

ABSTRAK

DAFTAR RAGAAN

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup	6
1. Permasalahan	6
2. Ruang Lingkup Penelitian	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	6
1. Tujuan Penelitian	6
2. Kegunaan Penelitian	7
D. Kerangka Pemikiran	7
1. Kerangka Teori	7
2. Kerangka Konseptual	17
E. Metode Penelitian	18
1. Pendekatan Masalah	18
2. Sumber dan Jenis Data	19

3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data	21
4. Analisis Data	23
F. Sistematika Penulisan	23

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kewenangan	25
1. Pengertian Kewenangan	25
2. Sifat Kewenangan	27
3. Sumber Kewenangan	28
4. Kewenangan Pemerintah	30
5. Kewenangan Pemerintah Daerah	32
B. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah	35
1. Pengertian Otonomi Daerah	35
2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah	39
3. Tujuan Otonomi Daerah	41
4. Asas-Asas Otonomi Daerah	42
C. Tinjauan Umum Tentang Hukum Tanah Nasional	44
1. Pengertian Tanah dan Hukum Tanah	44
2. Sistem Pendaftaran Tanah	52
3. Tujuan Pendaftaran Tanah	57
4. Obyek Pendaftaran Tanah	59
5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah	59
6. Kedudukan Hukum Adat dalam Hukum Pertanahan	62

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Tentang Barang Milik Daerah	64
B. Pengaturan Tentang Peralihan Barang Milik Daerah Berupa Tanah SMA/SMK di Provinsi Lampung	69
1. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	69
2. Proses Peralihan Pengelolaan Barang Milik Daerah Berupa Tanah Bidang Pendidikan SMA/SMK Negeri di Provinsi Lampung	82

BAB IV SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan	100
B. Saran	102

LAMPIRAN

DAFTAR PUSTAKA

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien sangat membutuhkan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai yang dikelola dengan baik dan efisien, sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Menteri Keuangan yang berwenang dan bertanggungjawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional. Kewenangan dan tanggungjawab Menteri Keuangan dalam pengelolaan aset negara yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan terakhir dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan

pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Lingkup pengelolaan barang milik negara/daerah tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci sebagai penjabaran dari siklus logistik sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Namun dalam pelaksanaannya, pengelolaan barang milik negara/daerah yang semakin berkembang dan kompleks, belum dapat dilaksanakan secara optimal karena masih adanya beberapa persoalan yang muncul. Misalnya dari segi perencanaan, persoalan yang masih muncul adalah aset yang sejak awal direncanakan akan dihibahkan tetapi penganggarannya masih melalui rekening belanja modal (5.2.3) padahal semestinya melalui rekening belanja jasa, begitupun untuk proses penghapusan barang yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang menyatakan proses penghapusan harus melalui proses pelelangan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL), yang mana KPKNL mensyaratkan barang yang akan dilelang harus ada fisiknya.

Sistem informasi akuntansi dalam pengelolaan aset daerah adalah bagian dari sistem informasi pemerintah daerah, merupakan sistem informasi yang dipengaruhi oleh berbagai perubahan kebijakan dalam reformasi administrasi pemerintah. Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebabkan pemerintah daerah harus mulai menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual paling lambat pada tahun 2015, yang menyebabkan terjadinya perubahan yang sangat signifikan dalam

sistem informasi akuntansi pada pemerintah daerah. Masih menghadapi masa transisi penerapan sistem akuntansi berbasis akrual, pemerintah daerah kembali harus bersiap mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebabkan pelimpahan beberapa kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi.

Pada tanggal 30 September 2014 lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota akan menyebabkan terjadinya perubahan pada organisasi pemerintah daerah di Indonesia. Perubahan ini terjadi terkait adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi pada sub urusan pengelolaan pendidikan menengah, urusan kehutanan, urusan energi dan sumber daya mineral (ESDM), urusan kelautan dan perikanan, pengelolaan terminal, kewenangan metrologi dan kewenangan ketenagakerjaan.

Penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini tentu akan berdampak terhadap sistem informasi pengelolaan aset daerah khususnya terjadi pada pelimpahan kewenangan urusan pengelolaan pendidikan menengah (Sekolah Menengah Atas Negeri dan Sekolah Menengah Kejuruan Negeri) karena pelimpahan kewenangan ini juga menyebabkan adanya pelimpahan aset dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Kewenangan pengelolaan aset sebagai akibat pembagian urusan konkuren, akan diikuti dengan integrasi sistem informasi pengelolaan aset daerah pada seluruh

SMAN dan SMKN yang akan dialihkan dari pemerintah kabupaten/kota ke Pemerintah Provinsi Lampung. Agar integrasi sistem informasi ini berjalan sukses, diperlukan kesiapan dari pemerintah daerah, baik pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi, sehingga berbagai persoalan pasca pengalihan aset dapat dihindari.

Pada tataran praktik perubahan tersebut cukup merepotkan pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan perintah bahwa mobilisasi sumber daya akibat perubahan urusan pemerintahan harus sudah selesai dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan. Mobilisasi sumber daya berarti terkait dengan pengelolaan barang milik daerah. Konsekuensi dari mobilisasi adalah harus ada pemindahtanganan personil, sarana, prasarana, dan dokumen.

Mobilisasi tanah yang semula merupakan barang milik daerah kabupaten/kota menjadi barang milik daerah provinsi. Tanah yang semula bersertifikat atas nama pemerintah kabupaten/kota harus dipindahtangankan atau dialihkan kepada pemerintah provinsi. Pemindahtanganan atau pengalihan hak atas tanah tersebut harus didaftarkan ke kantor pertanahan. Dengan kata lain sertifikat tanah harus dibalik nama atas nama pemerintah provinsi, untuk sebuah jaminan kepastian hukum.¹

Beberapa kendala yang timbul dalam proses pengalihan aset ini diantaranya seperti data aset SMA/SMK di kabupaten/kota yang diserahkan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) di kabupaten/kota ke

¹ Roger Smith, 2015, Land Registration : Rectification And Purchaserss, The Cambridge Law Journal, volume 74, Issue 01, March 2015, Pp 10-13

Pemerintah Provinsi Lampung melalui Biro Perlengkapan & Aset Daerah tidak sesuai dengan kondisi riil yang ada pada sekolah-sekolah tersebut, dan juga ketidaksinkronan format pencatatan barang milik daerah yang terdapat pada Surat Edaran Menteri Dalam Negeri sebagai acuan pelaksanaan (juknis) proses peralihan aset ini dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Sedangkan khusus kendala yang berkaitan dengan tanah di SMA/SMK yang pengelolaannya akan diserahkan oleh pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi diantaranya banyaknya tanah yang belum mempunyai sertifikat, adanya tanah yang diperoleh dari dana komite sekolah yang akta jual belinya atas nama perorangan (kepala desa/ketua komite), adanya tanah yang diperoleh dari hibah masyarakat tetapi sampai saat ini belum dilakukannya proses persertifikatan atas nama pemerintah daerah maupun atas nama sekolah yang bersangkutan, adanya ketidaksinkronan antara luas tanah yang tercatat pada akta jual beli dengan luas tanah riil yang ada dilapangan, dan banyaknya sertifikat asli tanah yang tidak diketahui keberadaannya baik dari pihak sekolah maupun dari pihak pemerintah kabupaten/kota. Berdasarkan uraian di atas, maka dari aspek hukum kenegaraan akan dibahas serta akan dilakukan penelitian mengenai **“PERALIHAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH BERUPA TANAH DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN SMA/SMK DI PROVINSI LAMPUNG”**.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Adapun permasalahan yang diangkat penulis untuk dibahas adalah :

- a. Bagaimanakah pengaturan tentang peralihan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung?
- b. Bagaimanakah proses peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah bidang pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah kajian hukum kenegaraan tentang peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung. Ruang lingkup lokasi penelitian ini yaitu pada Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Provinsi Lampung.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui pengaturan tentang barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung.
- b. Untuk mengetahui proses peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah bidang pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung.

b. Kegunaan Praktis

Penelitian ini untuk menambah wawasan berfikir dan mampu memberikan bahan bacaan dan sumber informasi serta bahan kajian kepada pihak-pihak yang memerlukan khususnya akademisi dan masyarakat yang terkait dalam rangka studi yang berhubungan dengan penulisan ini, serta upaya pelatihan dan pengembangan wawasan keilmuan penulis.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teori

a. Teori Kewenangan

Menurut Prajudi Amosudirjo, kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis kewenangan adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.² Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon

² Prajudi Admosudirjo, *Teori Kewenangan*, PT. Rineka Cipta Jakarta, 2001, hlm. 86.

kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan.³

Indroharto mengatakan bahwa sifat wewenang pemerintahan dibedakan menjadi :⁴

- 1) Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yaitu terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil secara rinci. Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan tidak dapat berbuat lain daripada menjalankan secara harfiah apa yang tertulis dalam rumusan peraturan dasarnya;
- 2) Wewenang pemerintahan yang bersifat bebas, terjadi apabila peraturan dasarnya dapat ditafsirkan masih memberikan kebebasan kepada Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya;
- 3) Wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif, terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, maka wewenang pemerintahan demikian itu dapat dikatakan sedikit banyak bersifat terikat. Dalam hal demikian ini terjadi wewenang itu bersifat fakultatif, karena dalam hal ini badan atau jabatan yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya. Ia sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat ia lakukan apabila hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana di peraturan dasarnya dipenuhi.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintah yang

³ Philipus M. Hadjon, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm. 8.

⁴Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2000, hlm. 99-101.

dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.

Sedangkan yang menjadi urusan pemerintah daerah menurut Pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD).

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J. G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antar kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum

menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan) artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁵

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁶

Dalam hal pengalihan kewenangan pengelolaan aset SMA/SMK dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi ini, termasuk dalam tipe kewenangan delegasi, karena kewenangan pengelolaan aset SMA/SMK dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat. Delegasi merupakan kewenangan yang dialihkan dari kewenangan institusi

⁵ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, hlm, 5.

⁶ F. A. M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya bakti, Bandung, 2006, hlm. 219.

pemerintahan dalam hal ini pemerintah pusat kepada institusi lainnya (pemerintah daerah), yang mana pengalihan kewenangan pengelolaan aset SMA/SMK dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi ini merupakan akibat dari pembagian klasifikasi urusan pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Teori Otonomi

Otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi unit-unit pelaksana daerah, kepada organisasi semi otonom dan parastatal ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah.⁷ Sedangkan menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada empat perspektif yang mendasari segi positif otonomi daerah :⁸

- 1) Bahwa otonomi daerah adalah sarana untuk demokratisasi;
- 2) Bahwa otonomi daerah membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan;
- 3) Bahwa otonomi daerah dapat mendorong stabilitas dan kesatuan nasional;
- 4) Bahwa otonomi daerah memajukan pembangunan daerah.

⁷ M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Press Malang, 2008, hlm. 5.

⁸ *Ibid*, hlm. 22.

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan maupun atas pengakuan ataupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁹

Dalam kepustakaan dikenal tiga sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga riil. Menurut Bagir Manan, sistem rumah tangga formal (*formale huishoudingsbegrip*) adalah suatu pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak ditetapkan secara rinci.¹⁰ Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam sistem rumah tangga formal, urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah tidak ditentukan secara *limitative* di dalam peraturan perundang-undangan.

Otonomi yang didasarkan pada ajaran rumah tangga formal, dipandang dari isi sifat urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pusat dan daerah tidak terdapat perbedaan.¹¹ Hal tersebut disebabkan setiap satuan pemerintahan yang disertai urusan dapat dipastikan mampu mengerjakannya, yang lebih ditekankan pada pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab dalam sistem rumah tangga formal adalah didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, sehingga dapat dilaksanakan sebaik-baiknya dan berhasil guna serta dapat dipertanggungjawabkan.

⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD*. Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1994, hlm. 26.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 27.

¹¹ Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Akraza, Jakarta, hlm. 6.

Persoalan yang muncul dalam rumah tangga formal adalah tingkat kemampuan dan sumber daya daerah yang berbeda-beda antara satu dan yang lainnya. Padahal secara teoritis, sistem rumah tangga formal itu dapat memperbesar wewenang, tugas dan kewajiban atas urusan-urusan yang berada di wilayahnya, sehingga sebenarnya ajaran rumah tangga formal lebih mendukung pelaksanaan desentralisasi.

Otonomi yang berdasarkan rumah tangga materiil yaitu tugas pemerintah daerah telah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci selain tugas yang ditentukan merupakan urusan pemerintah pusat. Sedangkan sistem rumah tangga riil adalah penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata dan riil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Kemungkinan yang ditimbulkan ialah tugas yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah melihat pada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri, sebaliknya tugas bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam konteks pengalihan kewenangan pengelolaan aset SMA/SMK dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi ini termasuk dalam tipe otonomi yang berdasarkan rumah tangga materiil. Karena tugas pemerintah daerah telah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, dan selain tugas yang telah ditentukan menjadi urusan pemerintahan daerah merupakan kewenangan pemerintah pusat.

c. Pengertian Pemerintah

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 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, dan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disimpulkan bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pengertian pemerintah dalam suatu negara menurut Mariam Budiardjo adalah pengertian pemerintah biasanya diartikan sebagai bagian dari pengertian politik dalam arti umum, yang meliputi pula pengertian kebijaksanaan dan kekuatan. Bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu, serta cara melaksanakan tujuan-tujuan itu.

Istilah pemerintah dan pemerintahan dalam masyarakat secara umum diartikan sama, dimana kedua kata diucapkan bergantian (pemerintah atau pemerintahan). Sebutan kedua kata atau istilah tersebut menunjuk pada penguasa atau pejabat, misalnya dari presiden sampai tingkat kepala desa. Artinya semua orang yang memegang jabatan disebut pemerintah atau pemerintahan, tetapi orang yang bekerja di dalam lingkungan pemerintah atau pemerintahan disebut orang pemerintah atau pemerintahan.

Menurut C.F Strong pemerintah atau pemerintahan adalah organisasi yang mana diletakkan hak dan untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya Strong menyatakan pemerintah itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Jadi menurut C.F Strong pemerintah atau pemerintahan itu sama pengertiannya artinya bisa disebut pemerintah atau pemerintahan, kemudian di dalamnya pemerintah atau pemerintahan terdapat 3 macam kekuasaan.

Sedangkan menurut Ramlan Subekti mengatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Dimana pemerintahan menyangkut tugas dan

kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.

Menurut S. Pramudji dimana pemerintah itu dapat dilihat dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh organisasi-organisasi atau badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara, sedangkan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organisasi eksekutif dan jajaran dalam rangka pencapaian tujuan pemerintah negara.

Pemerintah berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.¹² Sehingga dalam konteks pengalihan kewenangan pengelolaan aset SMA/SMK dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi ini dapat disimpulkan merupakan jenis pemerintahan dalam arti sempit, yaitu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Lampung dan jajarannya (Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Setda Provinsi Lampung) dalam rangka pencapaian tujuan pemerintah negara.

2. Kerangka Konseptual

- a) Proses peralihan adalah urutan pelaksanaan atau kejadian perpindahan sesuatu dari satu keadaan ke keadaan yang lain yang terjadi secara alami atau didesain, mungkin menggunakan waktu, ruang, keahlian atau sumber daya lainnya, yang menghasilkan suatu hasil. (Kamus Besar Bahasa Indonesia)

¹² Supami Prajudi, *Kepemimpinan Pemerintah di Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm 25-26.

- b) Kewenangan adalah adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹³
- c) Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.¹⁴
- d) Tanah adalah permukaan bumi yang berdimensi 3 terdiri dari panjang, lebar, dan dalam yang merupakan bagian paling atas dari kulit bumi.¹⁵
- e) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.¹⁶

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris.

- a. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan melalui studi kepustakaan (library research) dengan cara membaca, mengutip dan menganalisis teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian.

¹³ Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (edisi revisi)*, Alumni, Bandung, 1997.

¹⁴ Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

¹⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.

¹⁶ Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Pendekatan yuridis empiris adalah upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan berdasarkan realitas atau studi kasus.¹⁷

2. Sumber dan Jenis Data

Data merupakan sekumpulan informasi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan dalam suatu penelitian yang berasal dari berbagai sumber. Berdasarkan sumbernya, data terdiri dari data lapangan dan kepustakaan. Jenis data meliputi data primer dan sekunder.¹⁸

Data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan (*study research*). Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983, hlm. 7.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 36.

- f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 - i) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 - j) Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;
 - k) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 - l) Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah;
 - m) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
 - n) Peraturan Daerah Lampung Nomor 19 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
 - o) Peraturan Gubernur Lampung Nomor 12 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penatausahaan Barang Milik Daerah Provinsi Lampung.
- 2) Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini bersumber dari bahan-bahan hukum yang dapat membantu pemahaman dalam menganalisa serta

memahami permasalahan, berbagai buku hukum, arsip, dan dokumen serta makalah.

- 3) Bahan hukum tersier, bersumber dari berbagai sumber pendukung bahan seperti kamus hukum dan sumber dari internet.

b. Data Primer

Data primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung dari lapangan penelitian dengan cara melakukan wawancara dengan responden penelitian yang berkaitan dengan peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa bidang pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung.

3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Studi pustaka (*library research*), adalah pengumpulan data dengan menelaah dan mengutip dari bahan kepustakaan dan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bahasan.
- 2) Studi lapangan (*field research*), dilakukan sebagai usaha mengumpulkan data secara langsung di lapangan penelitian guna memperoleh data yang dibutuhkan.¹⁹ Studi lapangan dilaksanakan dengan wawancara

¹⁹ *Op. Cit*, hlm. 61.

(*interview*), yaitu mengajukan tanya jawab kepada informan penelitian dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan.²⁰

Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah unsur dari Biro Perlengkapan & Aset Daerah Provinsi Lampung, unsur dari Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung, unsur dari Badan Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah, dan unsur dari Badan Pertanahan Kabupaten Pesawaran.

b. Prosedur Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh selama pelaksanaan penelitian selanjutnya diolah dengan tahapan sebagai berikut :

1) Seleksi Data

Data yang terkumpul kemudian diperiksa untuk mengetahui kelengkapan data, selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

2) Klasifikasi Data

Penempatan data menurut kelompok-kelompok yang telah ditetapkan dalam rangka memperoleh data yang benar-benar diperlukan dan akurat untuk kepentingan penelitian.

3) Penyusunan Data

Penempatan data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada sub pokok bahasan sesuai sistematika yang ditetapkan untuk mempermudah interpretasi data.

²⁰ *Ibid*, hlm. 63.

4. Analisis Data

Setelah pengolahan data selesai, maka dilakukan analisis data. Setelah itu dilakukan analisis kualitatif, artinya hasil penelitian ini dideskripsikan dalam bentuk penjelasan dan uraian kalimat yang mudah dibaca dan dimengerti untuk diinterpretasikan dan ditarik kesimpulan secara umum yang didasarkan fakta-fakta yang bersifat khusus terhadap pokok bahasan yang diteliti.

F. Sistematika Penulisan

Berdasarkan hasil analisis dan pemaknaan terhadap data lapangan (dokumen hukum, dan lain sebagainya), kemudian dikembangkan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan mengacu kepada rumusan permasalahan. Secara garis besar, sistematika penulisan tesis ini terdiri dari :

1. Bab I menguraikan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian. Uraian ini diharapkan akan memberikan pemahaman/wacana awal bagi pembaca tentang gambaran umum dan karakteristik penelitian.
2. Bab II menguraikan mengenai kajian pustaka sebagai dasar analisis penelitian. Uraiannya antara lain memuat tentang kewenangan, otonomi daerah, serta tinjauan tentang pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan pemahaman demikian, maka akan mempermudah dalam menelaah peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung.

3. Bab III menguraikan tentang metode yang digunakan dalam penelitian. Gambaran dalam bab ini akan menjadi dasar dalam melakukan analisis terhadap peraturan peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung dan untuk mengetahui proses peralihan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung.
4. Bab IV menguraikan dan membahas hasil penelitian untuk menjawab rumusan permasalahan dalam penelitian. Serta menelaah peraturan peralihan pengelolaan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung dan untuk mengetahui proses peralihan barang milik daerah berupa tanah dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung.
5. Bab V merupakan simpulan dan saran. Selain menyimpulkan bahasan terhadap permasalahan penelitian berdasarkan analisis data yang diteliti. Dalam bab ini juga disajikan rekomendasi/saran yang dianggap relevan dalam usaha mengoptimalkan fungsi kewenangan Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Provinsi Lampung dalam mengelola aset daerah.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.²¹

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.²²

Di dalam buku yang ditulis oleh Ridwan H. R. mengutip pendapat H. D. Stout yang mengatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.²³

²¹ Tim Bahasa Pustaka, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hlm. 1128.

²² S. Prajudi Admosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 78.

²³ Ridwan. H. R., 2003, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 71.

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁴

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam buku taat pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintah diukur berdasarkan wewenang yang diatur berdasarkan perundang-undangan. Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sehingga bersifat sah. Perihal kewenangan dapat dilihat pada konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Menurut E. Utrecht, kekuasaan (*gezag, authority*) lahir dari kekuasaan (*power*) apabila diterima sebagai suatu yang sah atau sebagai tertib hukum positif dan badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai penguasa.²⁵

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan

²⁴ Bagir Manan, 2006, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, hlm. 1-2.

²⁵ Utrecht, E., 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, hlm. 43.

menurut kaidah-kaidah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki seorang pejabat atau institusi.²⁶

2. Sifat Kewenangan

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan pembuatan dan penertiban keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto; pertama, pada wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan dan peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil; kedua, wewenang fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya; ketiga, wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau

²⁶ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 2002, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, hlm. 102.

peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.²⁷

Philipus M. Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu; pertama, kewenangan untuk memutuskan mandiri; kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma bersama (*vege norm*).²⁸

3. Sumber Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental.²⁹

Menurut Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah-kaidah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki seorang pejabat atau institusi.

²⁷ Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, hlm. 82.

²⁸ Philipus Mandiri Hadjon, 1994, *Hukum dan Perizinan*, hlm. 112.

²⁹ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Op. cit.* hlm. 65.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.³⁰ Bedanya kewenangan delegasi dan kewenangan mandat yaitu pada kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggungjawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai (tidak adanya pemindahtanganan tanggungjawab atau tanggungjawab tetap pada yang memberi mandat). Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi, wilayah, dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut cacat isi, cacat wilayah, dan cacat waktu.

Tipe kewenangan ada dua yaitu kewenangan prosedural adalah kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang kedua adalah kewenangan substansi yaitu kewenangan yang berasal dari tradisi, kekuatan sakral, kualitas pribadi dan instrumental. Setiap masyarakat pasti memakai kedua tipe kewenangan ini hanya yang satu dijadikan sebagai yang utama dan yang lain sebagai pelengkap.

³⁰ Philipus M. Hadjon, Op. cit. hal. 112.

Muhammad Abdul Musa'ad mengemukakan beberapa sistem pembagian kewenangan yaitu :

- a) Sistem Residu yaitu secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah;
- b) Sistem Material yaitu tugas pemerintah daerah telah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci selain tugas yang ditentukan merupakan urusan pemerintah pusat;
- c) Sistem Formal yaitu urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Urusan pemerintah daerah dibatasi oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya;
- d) Sistem Riil yaitu penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata dan riil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Kemungkinan yang ditimbulkan ialah tugas yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah melihat pada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri, sebaliknya tugas bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah.³¹

4. Kewenangan Pemerintah

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental.³² Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratish ideaal en het rechtsstaatsideaal*). Gagasan demokrasi menurut

³¹ Muhammad Abdul Musa'ad, 2000, *Penguatan Otonomi Daerah di Balik Bayang-bayang Distegrasi*, Bandung, Penerbit : ITB, hlm. 15.

³² Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Op. Cit.* hlm. 94.

setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memerhatikan kepentingan rakyat.³³

Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.³⁴ Penerapan asas legalitas menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut.³⁵

Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.³⁶

³³ *Ibid*, hlm. 96.

³⁴ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, hlm. 2.

³⁵ Indroharto, *Op. Cit.* hlm. 83-84.

³⁶ Prajudi Admosudiro, *Op. Cit.* hlm. 78-79.

5. Kewenangan Pemerintah Daerah

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya menurut prakarsa dan aspirasinya dengan menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.³⁷ Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut maka kepada daerah perlu diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.³⁸

Azas otonomi dan tugas pembantuan secara yuridis formal tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;

³⁷ Haryo Sasongko, 2001, *Pengelolaan Pengembangan Kota di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Kedaulatan Rakyat, hlm. 12.

³⁸ *Ibid*, hlm. 15.

- (4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
- (7) Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam undang-undang.

Implementasi dari Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Di Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan yang terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pada dasarnya prinsip atau asas penyelenggaraan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mencakup :

- a. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah daerah sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Asas dekonsentrasi adalah sebagai pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu;
- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa serta dari kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan absolut yang meliputi urusan pemerintahan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah ditegaskan secara terperinci urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kewenangan pemerintah daerah merupakan urusan yang meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Disamping urusan wajib tersebut, dijelaskan pula mengenai urusan pemerintah kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan yang pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yakni upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur.

Pemberian, pelimpahan dan penyerahan sebagai tugas-tugas pusat kepada daerah merupakan inti dari otonomi. Keberadaan otonomi diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Disamping itu daerah diorientasikan untuk menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat agar bisa meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal.

Otonomi daerah merupakan revitalisasi dan pendayagunaan daerah agar berkemampuan dalam merumuskan kebijakan dan mengambil keputusan secara lebih tepat, cepat, dan sesuai kebutuhan daerah, sehingga pelayanan dapat diberikan secara prima kepada masyarakat. Permasalahan daerah yang mendesak dapat segera diselesaikan. Pengembangan kehidupan berdemokrasi akan semakin baik, namun demikian pelaksanaan otonomi daerah harus tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Tinjauan tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Menurut *Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014* tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah adalah wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digulirkan oleh pemerintah sebagai jawaban

atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep *teori areal division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan akan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensinya, berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus direspons dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat, dan kemandirian lokal.³⁹

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintah pusat. Otonomi daerah merupakan pemerintah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber-sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Otonomi luas adalah adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP). Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

³⁹ Bagir Manan, *op cit*, hlm. 16.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada negara kesatuan maupun pada negara federasi. Di negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas daripada di negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti hubungan luar negeri, pengadilan, moneter dan keuangan, pertahanan dan keamanan.⁴⁰

Berdasarkan pengertian di atas maka diketahui bahwa dengan otonomi daerah tersebut, terdapat kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan.

⁴⁰ Affan Gaffar, *op cit*, hlm. 80.

Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi yang luas.

Otonomi daerah adalah kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Syarat otonomi daerah adalah kemampuan daerah dalam hal :

- 1) Menyusun dan melaksanakan kebijakan sendiri;
- 2) Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya;
- 3) Menggali sumber-sumber keuangan sendiri;
- 4) Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasaranya.⁴¹

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴¹ J. Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 15.

2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Beberapa prinsip dalam otonomi daerah adalah berikut :

- a. Hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
- b. Kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional;
- c. Kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.⁴²

Hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Selanjutnya wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Daerah otonomi adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Adapun daerah provinsi berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi antar/lintas kabupaten/kota, serta kewenangan pusat yang dilimpahkan pada provinsi, dan kewenangan kabupaten/kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi. Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah

⁴² Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999, hlm. 42.

daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Di sisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggung jawab di masa mendatang.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang daerah otonomi provinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten/kota tidak ada lagi wilayah administrasi;
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah;
- g. Pelaksanaan asas desentralisasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah;
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.⁴³

⁴³ Affan Gaffar, *Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006, hlm. 83

3. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Secara rinci tujuan pemberian otonomi daerah mengemukakan kesadaran bernegara/berpemerintah yang mendalam kepada rakyat di seluruh tanah air Indonesia. Selain itu untuk melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian.⁴⁴

Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah antara lain sebagai berikut :

- a. Memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
- b. Memberikan keleluasaan bagi terbukanya potensi-potensi yang ada di daerah otonom tersebut;
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan. Dengan otonomi daerah pengambilan keputusan lebih dekat kepada rakyat yang dilayani. Rentang kendali pemerintahan menjadi lebih dekat, sehingga pemerintahan dapat lebih responsif terhadap kebutuhan, potensi dan kapasitas daerah yang spesifik, dengan begitu diharapkan pelayanan masyarakat akan lebih baik karena dengan otonomi daerah, daerah lebih dapat mengetahui kebutuhan dan prioritas keinginan rakyat di daerahnya.⁴⁵

⁴⁴ Rumajar Jefferson, *Otonomi Daerah: Sketsa. Gagasan dan Pengalaman*, Media Pustaka, Manado, 2006, hlm. 13.

⁴⁵ Philipus M Hadjon, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*, 2005, hlm. 79-80.

4. Asas-Asas Otonomi Daerah

Asas-asas yang dianut dalam pelaksanaan otonomi daerah meliputi :

a) Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem NKRI. Tujuan desentralisasi adalah pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintah daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat serta melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri.⁴⁶

Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif pusat kekuasaan terletak pada pemerintah pusat, tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaan kepada daerah otonom atau negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya.

⁴⁶ Rumajar Jefferson, *Otonomi Daerah: Sketsa. Gagasan dan Pengalaman*, Media Pustaka, Manado, 2006, hlm. 13.

b) Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah dibawahnya yang selanjutnya urusan yang diberikan akan menjadi urusan rumah tangga daerah, jadi bukan pada perorangan seperti dalam asas dekosentrasi (Sesuai dengan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

c) Asas Tugas Pembantuan

Apabila semua urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka ditinjau dari segi daya dan hasil guna kurang dapat dipertanggungjawabkan karena memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar. Asas tugas pembantuan yaitu 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.

Dalam hal penyelenggaraan asas tugas pembantuan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuannya. Selanjutnya

tugas pembantuan bukanlah sebagai asas pengganti dari asas desentralisasi dari urusan pemerintah pusat yang ditugaskan pada pemerintah daerah. Daerah yang mendapatkan tugas pembantuan wajib melaporkan dan mempertanggungjawabkan pada pemerintah pusat sesudah tugas dilaksanakan (Sesuai dengan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

C. Tinjauan Umum Tentang Hukum Tanah Nasional

1. Pengertian Tanah dan Hukum Tanah

Tanah dalam bahasa Inggris disebut *Soil*, yaitu tanah adalah suatu benda fisis yang berdimensi tiga terdiri dari panjang, lebar dan dalam yang merupakan bagian paling atas dari kulit bumi. Tanah adalah akumulasi tumbuhan alam yang bebas dan menduduki sebagian besar lapisan atas permukaan bumi. Ada empat lapisan dari tanah yakni, lapisan tanah atas (*topsoil*), lapisan tanah bawah (*subsoil*), lapisan batuan induk terlapuk (*regolith*) dan lapisan batuan induk (*bedrock*).

Menurut beberapa ahli pengertian tanah sebagai berikut :

1. Menurut Kamus Umum

Tanah adalah lapisan permukaan tanah yang gembur, seperti halnya lahan, debu dengan bumi.

2. Menurut Ensiklopedi Indonesia

Tanah adalah campuran bagian-bagian batuan dengan material serta bahan organik yang merupakan sisa kehidupan yang timbul pada permukaan bumi akibat erosi dan pelapukan karena proses waktu.

3. Menurut Marbut (ahli tanah Amerika Serikat)

Tanah adalah bagian terluar dari kulit bumi yang biasanya keadaan lepas-lepas, lapisannya bisa sangat tipis dan bisa sangat tebal, perbedaan dengan lapisan dibawahnya adalah hal warna, struktur, sifat fisik, sifat biologis, komposisi kimia, proses kimia, dan morfologinya.

4. Menurut Hilgard (ahli tanah dari Amerika)

Tanah adalah material lepas-lepas dan agak kering yang dipakai untuk tempat akar tanaman dalam mencari makanan dan sarana pertumbuhan tanaman.

5. Menurut Dokuchaev

Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang berasal dari material induk yang telah mengalami proses lanjut, karena perubahan alami dibawah pengaruh air, udara, dan macam-macam organisme baik yang masih hidup maupun yang telah mati. Tingkat perubahan terlihat pada komposisi, struktur dan warna hasil pelapukan.

6. Menurut Ramann

Tanah adalah lapisan terluar dari bumi yang padat yang terdiri dari campuran material batuan dengan sisa-sisa bahan organik.

7. Menurut Jafee

Tanah adalah benda alam yang berlapis-lapis yang disusun dari mineral dan bahan organik, biasanya dalam keadaan lepas-lepas pada kedalaman yang macam-macam, morfologinya berbeda dengan material induknya yang terletak dibawahnya, berbeda-beda dengan sifat dan susunannya, sifat kimia, komposisi, dan sifat biologisnya.

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa meskipun pada umumnya dapat diperjual belikan, tetapi tanah bukan komoditi perdagangan sebagai yang terlihat dari sikap pengusaha kita dalam melakukan kegiatan ekonominya. Tanah bukan obyek investasi juga bukan obyek spekulasi.⁴⁷

Tanah sebagai karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia yang merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi adil dan merata. Sehubungan dengan itu maka penyediaan, peruntukan, penguasaan, dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta terjaminnya perlindungan hukum bagi rakyat banyak dengan tetap mempertahankan kelestarian tanah dalam mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Perangkat peraturan pertanahan telah diterbitkan, sebagai suatu bukti pemerintah telah memberikan kepastian hukum tentang kepemilikan tanah. Hal ini sesuai dengan tujuan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia. Setiap tanah harus didaftarkan di kantor pertanahan yang ada di kabupaten/kota agar pemerintah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960 telah terjadi perubahan fundamental pada hukum agraria di Indonesia terutama pada

⁴⁷ Boedi Harsono, *Menuju penyempurnaan hukum tanah nasional*, Trisakti, Jakarta, 2002, hlm. 4.

hukum pertanahan. Perubahan ini bersifat mendasar baik pada struktur perangkat hukumnya maupun pada konsepsi dan isinya.⁴⁸

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria ini, di Indonesia diberlakukan hukum yang berasal dari negara Belanda dan hukum adat. Dengan dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria sebagai hukum tanah nasional, maka dualisme hukum tanah sudah tidak ada lagi dan telah memberikan *unifikasi* dalam hukum pertanahan. Pemberian tempat hukum adat dalam Undang-Undang Pokok Agraria dapat kita temukan dalam Pasal 2 ayat (4), Pasal 3, Pasal 5, Pasal 22 ayat (1), Pasal 56, Pasal 58 dan Pasal VI serta Pasal VIII ketentuan konversi konsiderans dan penjelasannya.

Dalam konsiderans huruf a dan Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria, disebutkan bahwa hukum tanah adat sebagai hukum aslinya rakyat Indonesia di bidang pertanahan dengan semangat kerakyatan, kebangsaan, dan keadilan dijadikan sumber utamanya. Dengan diambilnya hukum adat sebagai sumber utama berarti hukum tanah nasional menggunakan konsepsi, asas-asas hukum adat dengan peraturan/norma hukum adat yang telah berlaku.⁴⁹ Di dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, di wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Kemudian dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa atas dasar ketentuan

⁴⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 13.

⁴⁹ Ulfia Hasanah, 2012, *Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dihubungkan Dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tana*, *Jurnal ilmu hukum*, Volume 3 No. 1.

dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hukum agraria adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sedangkan pengertian tanah adalah permukaan bumi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria. Tanah yang ada di wilayah negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional.

Tanah merupakan aset yang sangat berharga dan penting pada saat sekarang ini. Banyaknya manfaat sekaligus permasalahan yang timbul dan bersumber dari kepemilikan tanah. Untuk mengantisipasi segala bentuk perselisihan yang mungkin terjadi, maka oleh undang-undang pemilik hak wajib mendaftarkan tanah yang menjadi haknya, agar tidak terjadi sesuatu yang merugikan di kemudian hari, sebagaimana disebutkan pada Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa untuk mencapai tertib administrasi setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Dengan demikian hak atas suatu bidang tanah harus didaftarkan haknya pada kantor pertanahan setempat dimana tanah itu berada. Disamping merupakan kewajiban dari pemilik tanah, pendaftaran tanah juga untuk melaksanakan Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi : “Pendaftaran tanah bertujuan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

Sehingga dengan mendaftarkan kepemilikan hak atas bidang tanah tersebut maka pemiliknya mempunyai kepastian, kekuatan dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanahnya. Dalam rangka memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum, tentang kedudukan, status tanah agar tidak terjadi sengketa dan kesalahpahaman baik mengenai batas maupun siapa pemiliknya, maka Undang-Undang Pokok Agraria sebagai suatu undang-undang yang memuat dasar-dasar pokok dibidang agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum agraria untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil. Tujuan Undang-Undang Pokok Agraria antara lain menjamin kepastian hukum. Untuk mencapai tujuan tersebut, Undang-Undang Pokok Agraria telah mengatur pendaftaran tanah yaitu dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.”

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut diatas, ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Artinya bahwa undang-undang, peraturan-peraturan telah memerintahkan pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Adapun peraturan hukum yang menjadi dasar dari pendaftaran hukum yang menjadi dasar dan pendaftaran tanah adalah :

- a. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah guna merupakan penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961;
- b. Ketetapan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- d. Pendaftaran tanah yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang secara tegas mengatur pengertian pendaftaran tanah, yaitu :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.⁵⁰

Adapun tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah :

⁵⁰ Lembaran Negara RI Nomor 59 Tahun 1997, *Agraria, Pertanahan, Pendaftaran, Pejabat Pembuat Akta Tanah, UUPA, Serifikat*, Jakarta, 1997, hlm. 2.

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan bidang rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Hal yang senada dikemukakan Effendi Perangin menjelaskan bahwa pendaftaran tanah meliputi sebagai berikut :⁵¹

- a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta;
- b. Pendaftaran dan surat ukur. Dari peta pendaftaran tanah dan surat ukur dapat diperoleh mengenai kepastian luas dan batas luas dan batas tanah yang bersangkutan;
- c. Pendaftaran hak-tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan daripada hak-hak lain (baik tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-tanah yang didaftarkan itu. Selain mengenai status daripada tanahnya, pendaftaran ini memberikan keterangan tentang subyek dari haknya, siapa yang bertanah yang bersangkutan;
- d. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

⁵¹ Effendi Peranginangin, *Sari Hukum Agraria I, Konservasi Hak Atas Tanah, Landreform, Pendaftaran Tanah*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 77.

Sementara itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah salah satu ketentuan yang perlu diperhatikan adalah mengenai pemasangan tanda batas sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yakni :

- a. Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan, diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan;
- b. Dalam penempatan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan;
- c. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut pemegang hak atas tanah mempunyai kewajiban untuk memasang atau menempatkan tanda batas. Dengan dilaksanakannya kewajiban memasang tanda batas oleh pemegang tanah, akan memberikan kepastian hukum mengenai data fisik terhadap batas tanah yang dimiliki atau dikuasai.

2. Sistem Pendaftaran Tanah

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 tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai 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.⁵²

Sementara landasan hukum tentang pendaftaran tanah sendiri dimuat dalam Pasal 19 UUPA, yang mengatur bahwa :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran karena diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah;
- (2) Pendaftaran tanah tersebut meliputi kegiatan :
 - a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan menteri;
- (4) Biaya pendaftaran tanah akan diatur dengan peraturan pemerintah dengan ketentuan bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya.

Sistem pendaftaran tanah membahas serta mempermasalahkan mengenai segala sesuatu hal apa yang didaftarkan, bagaimana bentuk penyimpanan datanya, serta bentuk penyajian data yuridis dan yang terpenting lagi mengenai bentuk tanda

⁵² FX. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2010, hlm. 20.

bukti haknya.⁵³ Sistem pendaftaran tanah baik, pendaftaran akta maupun pendaftaran hak, dalam setiap kejadian, perbuatan, maupun peristiwa yang menyebabkan terjadinya pemberian, penciptaan, peralihan/pemindahan serta pembebanan dengan hak lain harus dibuktikan dengan suatu akta.

Karena di dalam akta tersebut memuat data/ informasi yang berwujud data yuridis dari tanah yang bersangkutan, termasuk perbuatan hukum, hak, penerima hak serta hak apa yang dibebankan.⁵⁴

Adapun dalam sistem pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) sistem :

1) Sistem Pendaftaran Akta (“*registration of deeds*”)

Pihak pejabat pendaftaran tanah hanya melakukan pendaftaran akta-akta tersebut. Sehingga dengan demikian pejabat pendaftaran tanah bersifat passif, dikarenakan pejabat pendaftaran tanah tidak melakukan uji kebenaran terhadap data yang tercantum/yang disebutkan dalam akta yang didaftar.

Belanda adalah salah satu contoh negara yang menggunakan teori pendaftaran akta. Yaitu bahwa, apabila terjadi pemindahan hak yg dilakukan oleh notaris, maka pembuatan serta pendaftaran haknya dilakukan oleh pejabat *Overschrijving* (pejabat balik nama) di kantornya pada hari yang sama. Pembeli selaku pemegang atau pemegang hipotik mendapatkan salinan atau “*grosse*” akta, yang berfungsi sebagai surat tanda bukti haknya. Sehingga setiap terjadi suatu perubahan wajib dilakukan pembuatan akta sebagai buktinya, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Ketidaksesuaian atau cacat hukum dalam suatu akta bisa

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

menyebabkan tidak sahny suatu perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian.⁵⁵

2) Sistem Pendaftaran Hak (“*registration of title*”)

Awal mulanya diciptakan oleh Robert Richard Torrens. Sistem ini banyak diikuti dan berlaku di Australia. Hal ini dikarenakan sistem ini dibuat lebih sederhana, sehingga memungkinkan orang dapat memperoleh keterangan dengan mudah, tanpa harus melakukan “*title search*” pada akta-akta yang ada. Sistem ini dikenal dengan “*registration of title*” atau “Sistem Torrens”.⁵⁶

Dalam sistem ini pun pada setiap penciptaan, pemindahan/peralihan suatu hak baru atau perbuatan-perbuatan hukum baru harus dibuktikan dengan akta. Tetapi dalam praktek pelaksanaannya, bukan akta yang didaftar namun hak yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta yang merupakan sumber datanya.

Pendaftaran hak baru serta perubahan-perubahannya disediakan daftar isian, atau disebut “*register*”. Jika pada pendaftaran akta, pejabat pendaftaran tanah bersikap passif, maka dalam pendaftaran hak pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif. Hal ini dikarenakan sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam register yang bersangkutan pejabat pendaftaran tanah melakukan pengujian kebenaran terhadap data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

Salah satu negara yang menggunakan Sistem Torrens dalam sistem pendaftaran tanahnya adalah Australia. Sistem pendaftaran Sistem Torrens dinyatakan sebagai berikut :

- a) *Security of title*, kebenaran dan kepastian dari hak tersebut terlihat dari serangkaian peralihan haknya dan memberikan jaminan bagi yang memperolehnya terhadap gugatan lain;
- b) Peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan. Dengan adanya pendaftaran tersebut tidak perlu selalu harus diulangi dari awal setiap adanya peralihan hak;
- c) Penyederhanaan atas alas hak dan yang berkaitan. Dengan demikian peralihan hak itu disederhanakan dan segala proses akan dapat dipermudah;
- d) Ketelitian. Dengan adanya pendaftaran maka ketelitian sudah tidak diragukan lagi.

Keuntungan pendaftaran tanah dengan Sistem Torrens ini antara lain :

- a) Menetapkan biaya-biaya yang tidak dapat diduga sebelumnya;
- b) Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang;
- c) Meniadakan kebanyakan rekaman;
- d) Secara tegas menyatakan dasar haknya;
- e) Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tersebut dalam sertifikat;
- f) Meniadakan (hampir tidak mungkin) terjadi pemalsuan;
- g) Tetap memelihara sistem tersebut, oleh karena yang memperoleh kemanfaatan dari sistem tersebut yang membayar biaya;
- h) Meniadakan alas hak pajak;
- i) Memberikan suatu alas hak yang abadi, karena dijamin negara tanpa batas.

Selain apa yang diuraikan diatas, terdapat beberapa hal yang dapat diambil dari Sistem Torrens ini, yaitu :

- a) Mengganti kepastian dari ketidakpastian;
- b) Waktu penyelesaian relatif lebih cepat;
- c) Proses menjadi lebih singkat dan tidak bertele-tele.⁵⁷

Negara kita Indonesia dari 2 (dua) sistem pendaftaran tanah ini, negara Indonesia menggunakan teori sistem pendaftaran hak (“*registration of title*”) bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Hal ini dapat diketahui dengan adanya suatu daftar isian/register yang disebut buku tanah. Dimana akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Termasuk juga akta mengenai perbuatan hukum baik berupa penciptaan, peralihan/pemindahan maupun pembebanan hak atas tanah.

Sehingga, apabila terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku tanah baru melainkan dilakukan pencatatan pada ruang mutasi yang disediakan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya, pejabat pendaftaran tanah melakukan pengujian kebenaran terhadap data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Buku tanah di dalamnya memuat mengenai data yuridis dan data fisik yang telah dihimpun yang kemudian disajikan dengan diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftarkan.⁵⁸

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum (*rechtskadaster/legal cadastre*). Secara lebih rinci tujuan pendaftaran

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.* hlm. 477.

tanah diuraikan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai berikut :

- a) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang hak diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya. Tujuan inilah yang merupakan tujuan utama dari pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria;
- b) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Penyajian data dilakukan oleh kantor pertanahan di kabupaten/kotamadya tata usaha pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk yang dikenal dengan daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Sehingga pihak-pihak yang berkepentingan, terutama calon pembeli atau calon kreditur, sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di kantor pertanahan tersebut. Hal inilah yang sesuai dengan asas terbuka dari pendaftaran tanah.

Untuk terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan, pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang

pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.⁵⁹

4. Obyek Pendaftaran Tanah

Yang menjadi obyek pendaftaran tanah meliputi antara lain :

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
2. Tanah Hak Pengelolaan;
3. Tanah wakaf;
4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
5. Hak Tanggungan;
6. Tanah negara.

Hak guna bangunan dan hak pakai ada yang diberikan oleh negara, namun juga dimungkinkan hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan oleh pemegang hak milik atas tanah. Tetapi sampai saat ini belum terdapat suatu ketentuan yang mengatur mengenai tatacara pembebanan maupun pemberiannya. Maka yang merupakan obyek pendaftaran tanah adalah hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan oleh negara.⁶⁰

5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Penyelenggaraan pendaftaran atau *legal cadastre* memberikan suatu surat tanda bukti hak. Dengan demikian pemegang hak atas tanah dengan mudah dapat membuktikan penguasaan terhadap tanah tersebut. Adanya “asas terbuka” yang

⁵⁹ Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jakarta : Djambatan, 2007, hlm. 471-474.

⁶⁰ *Ibid.* hlm. 476.

dianut dalam pendaftaran tanah, memungkinkan calon pembeli maupun kreditur untuk melihat maupun memperoleh keterangan yang diperlukan sebelum melakukan suatu perbuatan hukum. Keterangan ini dapat diperoleh dari pejabat pendaftaran tanah maupun dari subyek pemegang hak atas tanah tersebut.

Secara garis besar, sistem publikasi dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) sistem, sistem publikasi positif dan sistem publikasi yang negatif. Perbedaan mendasar dari kedua sistem tersebut adalah, bahwa sistem publikasi yang positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Bahwa pencatatan nama seseorang dalam suatu register/buku tanah, menjadikan seseorang tersebut sebagai pemegang hak atas tanah (*title by registration/the registration is everything*). Seseorang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam suatu register, memperoleh apa yang disebut dengan *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat). Kebenaran data yang terdapat dalam register tersebut bersifat mutlak.

Adapun sistem publikasi yang negatif, menggunakan sistem pendaftaran akta, bahwa yang dijadikan pegangan bukan pendaftaran/pencatatan nama seseorang ke dalam suatu register, namun sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak dari penjual kepada si pembeli. Pendaftaran yang dilakukan oleh seseorang tidak secara otomatis menjadikan orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang hak baru. Di dalam sistem ini berlaku *asas nemo plus juris*, yaitu bahwa seseorang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia punyai sendiri.

Sedangkan dalam sistem pendaftaran tanah yang ada di Indonesia, sebagaimana berdasar pada Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sistem publikasi kita adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Yaitu, sistemnya bukan negatif murni, karena pendaftaran tanah menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini mengandung arti, bahwa pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat menyajikan data yang benar dalam buku tanah maupun dalam peta pendaftaran. Sehingga selama tidak dapat dibuktikan yang sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran tanah harus diterima sebagai data yang benar. Dengan kata lain, keterangan-keterangan yang tercantum dalam data tersebut mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.⁶¹

Selain itu sistem publikasi dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia disebut sebagai sistem negatif yang mempunyai unsur positif ini diketahui dengan adanya ketentuan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Di dalam pasal itu menyatakan bahwa pendaftaran meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Dalam Pasal 23, 32, dan 38 Undang-Undang Pokok Agraria pun juga dinyatakan bahwa “pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat”. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi yang negatif murni.

⁶¹ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 141.

Dalam sistem pendaftaran tanah yang positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin kebenaran mengenai data yang didaftarkanya oleh negara. Sistem ini menjamin orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sehingga jika si pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya. Jika pendaftaran terjadi kesalahan karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian berupa uang.⁶²

6. Kedudukan Hukum Adat dalam Hukum Pertanahan

Hukum adat merupakan suatu rangkaian norma-norma hukum yang menjadi pegangan bersama dalam kehidupan masyarakat. Berbeda dengan norma-norma hukum tertulis yang dituangkan dalam kehidupan bermasyarakat yang secara tegas diatur dalam bentuk perundang-undangan, sedangkan norma-norma hukum adat tidak tertulis.⁶³

Berlakunya hukum adat dalam masyarakat merupakan manifestasi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Keberadaan hukum adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat sangat tergantung pada basis sosial yang mendukungnya yaitu masyarakat adat itu sendiri. Namun demikian berlakunya hukum adat tidak terlepas dari berbagai pengaruh dari kekuatan yang ada dalam masyarakat termasuk pengaruh dari berbagai kekuatan politik sebagian diantaranya telah

⁶² *Ibid.*

⁶³ Boedi Harsono, *Sejarah pembentukan UUPA, Isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 179.

diformulasikan melalui berbagai ketentuan perundang-undangan.⁶⁴ Dalam penyusunan hukum tanah nasional hukum adat diberi kedudukan yang istimewa yaitu dengan menjadikan hukum adat sebagai dasar pembentukannya.

Dalam perkembangan hukum tanah nasional ruang lingkup hukum tanah adat akan menjadi sempit karena akan diganti dengan kaidah-kaidah hukum yang tertulis. Namun demikian, mengingat bahwa perwujudan dari cita-cita kodifikasi hukum tanah itu masih akan memakan waktu, maka selama masa mendatang hukum tanah adat masih akan tetap merupakan bagian yang penting dari hukum tanah kita.⁶⁵

⁶⁴ Abdurrahman, *Kedudukan hukum adat dalam perundang-undangan agraria Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, 1994, hlm. 10.

⁶⁵ Boedi Harsono, *Simposium Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan kedudukan tanah-tanah adat dewasa ini*, BPHN Kalsel dan FH. Unila, Bina Cipta, Oktober, 1997, hlm. 167.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

1. Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 ini menyebabkan terjadinya perubahan pada organisasi pemerintah daerah di Indonesia. Perubahan ini terjadi terkait adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi yang salah satunya urusan pengelolaan pendidikan menengah. Undang-undang inilah yang menjadi dasar hukum pengalihan urusan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah (SMA/SMK) dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi yang penekanannya terdapat pada Pasal 404 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota mengalami kesulitan, dikarenakan pemerintah pusat tidak mengeluarkan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu Peraturan Pemerintah (PP) sebagai acuan bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan dari perintah undang-undang tersebut. Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri hanya mengeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 dan Surat Edaran

Menteri Dalam Negeri yang ke dua Nomor : 120/5935/SJ tanggal 16 Oktober 2015 tentang Percepatan Pelaksanaan Pengalihan Urusan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Proses balik nama sertifikat SMA/SMK dari atas nama pemerintah kabupaten/kota menjadi atas nama pemerintah provinsi atau pendaftaran tanah atas nama pemerintah provinsi, dilakukan oleh pemerintah provinsi ketika proses pengalihan kewenangan telah selesai dilaksanakan. Ditandai dengan penyerahan seluruh alas hak tanah yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota disertai dengan penandatanganan berita acara penyerahan antara pemerintah kabupaten/kota (bupati/walikota) di Provinsi Lampung dengan pemerintah Provinsi Lampung (gubernur) yang akan dilaksanakan pada tanggal 2 Oktober 2016.

Peralihan pengelolaan aset ini dapat dilaksanakan karena merupakan perintah undang-undang. Walaupun pada Pasal 37 ayat (1) yang menyatakan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, berdasarkan Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 1855/15.1/IV/2016 tanggal 22 April 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah, sehingga instansi pemerintah dalam hal ini pemerintah Provinsi Lampung mempunyai kekhususan (*Lex Specialis Derogat Legi Generalis*) dan kemudahan dalam

rangka pengurusan hak dan penyelesaian sertifikat tanah-tanah yang menjadi asetnya.

B. Saran

1. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota mengalami kesulitan dikarenakan pemerintah pusat tidak mengeluarkan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu Peraturan Pemerintah (PP) sebagai acuan bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan dari perintah undang-undang tersebut. Oleh karena itu, ketika pemerintah pusat mengeluarkan suatu undang-undang, penulis menyarankan hendaknya pemerintah pusat segera mengeluarkan peraturan turunan, sehingga dalam pelaksanaan perintah undang-undang tersebut, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota tidak mengalami kesulitan.
2. Karena banyaknya manfaat sekaligus permasalahan yang timbul dan bersumber dari kepemilikan tanah. Untuk mengantisipasi segala bentuk perselisihan yang mungkin terjadi, maka oleh undang-undang pemilik hak wajib mendaftarkan tanah yang menjadi haknya pada kantor pertanahan setempat dimana tanah itu berada. Disamping merupakan kewajiban dari pemilik tanah, pendaftaran tanah juga untuk melaksanakan Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi : “Pendaftaran tanah bertujuan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan”. Oleh karena itu, setelah proses pengalihan

kewenangan ini selesai, disarankan kepada pemerintah provinsi dalam hal ini Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Provinsi segera menyelesaikan proses persertifikatan untuk tanah yang belum bersertifikat dan proses balik nama dengan dibantu oleh pihak sekolah dan pemerintah kabupaten/kota yang menyerahkan aset tanah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Kedudukan hukum adat dalam perundang-undangan agraria Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, 1994.
- Admosudirjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, 1994.
- _____ , *Teori Kewenangan*, PT. Rineka Cipta Jakarta, 2001.
- Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, 1992.
- Gaffar, Affan, *Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006.
- Hadjon, Philipus M, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*, Rajawali Press, Jakarta, 2005.
- _____ , *Hukum dan Perizinan*, 1994.
- _____ , *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.
- Halim, Abdul, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2000.
- _____ , *Menuju penyempurnaan hukum tanah nasional*, Trisakti, Jakarta, 2002.
- _____ , *Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007.

_____, *Simposium Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan kedudukan tanah-tanah adat dewasa ini*, BPHN Kalsel dan FH. Unilam, Bina Cipta, Oktober, 1997.

Hasanah, Ulfia, *Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dihubungkan Dengan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Jurnal ilmu hukum. Volume 3 no.1, 2012.*

Hutagalung, Arie S, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2000.

Jefferson, Rumajar, *Otonomi Daerah: Sketsa. Gagasan dan Pengalaman*, Media Pustaka, Manado, 2006.

Kaho, J. Riwu, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 2004.

Lembaran Negara RI Nomor 59 Tahun 1997, *Agraria, Pertanahan, Pendaftaran, Pejabat Pembuat Akta Tanah, UUPA, Serifikat*, Jakarta, 1997.

Manan, Bagir dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (edisi revisi)*, Alumni, Bandung, 1997.

Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD*. Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1994.

_____, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, 2006.

Musa'ad, Muhammad Abdul, *Penguatan Otonomi Daerah di Balik Bayang-bayang Distegrasi*, Bandung, Penerbit : ITB, 2000.

- Nitibaskara, Tubagus Ronny Rahman, *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, 2002.
- Peranginangin, Effendi, *Sari Hukum Agraria I, Konservasi Hak Atas Tanah, Landreform, Pendaftaran Tanah*, Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Prajudi, Supami, *Kepemimpinan Pemerintah di Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Ridwan. H. R., *Hukum Administrasi Negara*, 2003.
- Said, M. Mas'ud, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Press Malang, 2008.
- Sasongko, Haryo, *Pengelolaan Pengembangan Kota di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Kedaulatan Rakyat, 2001.
- Smith, Roger, *Land Registration : Rectification And Purchasers*, The Cambridge Law Journal, volume 74, Issue 01, March 2015, Pp 10-13.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983.
- Stroink, F. A. M. dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya bakti, Bandung, 2006.
- Sumarja, FX, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2010.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Supriatna, Tjahja, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Akrasa, Jakarta.
- Tim Bahasa Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1996.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 1960.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;

Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

Permendagri Nomor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Permendagri Nomor 19 tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Peraturan Daerah Lampung Nomor 19 tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Peraturan Gubernur Lampung Nomor 12 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penatausahaan Barang Milik Daerah Provinsi Lampung;

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015
Perihal Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan setelah ditetapkan Undang-
Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri yang ke dua No.120/5935/SJ tanggal 16
Oktober 2015 tentang Percepatan Pelaksanaan Pengelihan Urusan
Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional
No. 1855/15.1/IV/ 2016 Tanggal 22 April 2016 tentang Petunjuk
Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah;

<http://sumbar.antaraneews.com/berita/173155/penarikan-kewenangan-uu-232014-tidak-terganggu-gugatan.html> Pkl. 21.53 WIB Tanggal 22-07-2016;

http://www.academia.edu/12317902/Kritik_dan_Saran_Untuk_Perbaikan_UU_No._23_Tahun_2014 Pkl 21.53 WIB Tanggal 22-7-16;

<http://kominfo.jatimprov.go.id/read/gubernuran/1278> Pkl. 09.24 WIB tanggal 23-7-2016;

<https://serambimata.com/2016/02/23/ini-tujuan-kemendikbud-mengalihkan-smasmk-ke-provinsi/> Pkl. 09.18 WIB tanggal 23-7-16;