

## BAB II

### KEKUATAN PEMBUKTIAN SURAT PERNYATAAN DALAM PENGEMBALIAN ASET PEMERINTAH KOTA SURABAYA

#### 2.1 Konsep Kekuatan Pembuktian

Hukum pembuktian merupakan salah satu bidang hukum yang cukup tua umurnya. Hal ini dapat dilihat dari peran manusia dalam hidup bermasyarakat yang pada hakekatnya memiliki keadilan.<sup>27</sup> Pada umumnya pembuktian diperlukan jika terjadinya sengketa dipengadilan atau dimuka hakim. Yang mana hakim bertugas menyelidiki apakah hubungan hukum yang menjadi perkara itu, benar-benar ada atau tidak. Hubungan hukum inilah yang harus terbukti dimuka hakim dan tugas kedua belah pihak yang berperkara ialah memberi bahan-bahan bukti yang diperlukan oleh hakim.

Pasal Pasal 283 RBg/163 HIR menyatakan : “ Barangsiapa mengatakan mempunyai suatu hak atau mengemukakan suatu perbuatan untuk meneguhkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, haruslah membuktikan adanya perbuatan itu.”

Hal ini juga terdapat dalam Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi : Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

---

<sup>27</sup> Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, Hal. 9.

Dalam jawab menjawab di muka sidang pengadilan, pihak-pihak yang berperkara dapat mengemukakan fakta-fakta hukum yang dapat dijadikan dasar untuk meneguhkan hak perdatanya ataupun untuk membantah hak perdata pihak lain.

Peristiwa-peristiwa tersebut sudah tentu tidak cukup dikemukakan begitu saja, baik secara tertulis maupun lisan. Akan tetapi, harus diiringi atau disertai bukti-bukti yang sah menurut hukum agar dapat dipastikan kebenarannya. Dengan kata lain, peristiwa-peristiwa itu harus disertai pembuktian secara yuridis. Dengan demikian, yang dimaksud dengan pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum kepada hakim yang memeriksa suatu perkara guna memberikan kepastian tentang kebenaran peristiwa yang dikemukakan.<sup>28</sup>

Mengenai hukum pembuktian telah diatur didalam buku ke empat dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan terdapat dalam Pasal 1865 hingga Pasal 1945 yang mengandung segala aturan-aturan pokok pembuktian perdata, sehingga pembuktian ini hanyalah berhubungan dengan perkara saja.<sup>29</sup>

Menurut Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, ada 5 (lima) macam alat pembuktian yang sah, antara lain:

- a). Bukti tulisan;
- b). Bukti dengan saksi-saksi;
- c). Persangkaan-prasangka;

---

<sup>28</sup> H. Riduan Syahrani, *Buku Materi Dasar Hukum Acara Perdata*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hal. 83.

<sup>29</sup> Mr.A. Pitlo, *Pembuktian Dan Daluwarsa (Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda)*, PT intermasa, Jakarta, 1978, Hal. 3.

d). Pengakuan;

e). Sumpah.<sup>30</sup>

Pembuktian dengan tulisan adalah pembawa tanda tangan bacaan yang berarti menerjemahkan suatu isi pikiran dalam Pasal 1867 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang mengatur mengenai pembuktian tertulis, undang-undang membagi surat-surat dalam surat otentik dan surat dibawah tangan. Suatu surat otentik adalah suatu surat yang dibuatkan oleh seorang pegawai dalam kedudukannya. Bukti tulisan adalah apa yang dinamakan dengan akta suatu surat yang ditandatangani, diperbuat sebagai bukti dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat.<sup>31</sup>

Ada 3 (tiga) macam surat berfungsi menjadi alat bukti, antara lain :

1) Akta otentik

Sebagai mana tercantum didalam Pasal 1868 KUHPerdata yang berbunyi: Suatu akta otentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-dang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat.

Kekuatan pembuktian sempurna akta otentik hanya mengikat dalam arti apa yang tertulis dalam akta otentik tersebut dipercaya oleh hakim, yaitu harus dianggap sebagai benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dan akta otentik

---

<sup>30</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pradnya Paramita, Jakarta, 2002, Hal. 475.

<sup>31</sup> Mr.A. Pitlo, *Pembuktian Dan Daluwarsa (Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda)*, PT intermasa, Jakarta, 1978, Hal. 51.

Sebagai mana tercantum didalam Pasal 1868 KUHPerdara yang berbunyi: Suatu akta otentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-dang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat.

Kekuatan pembuktian sempurna akta otentik hanya mengikat dalam arti apa yang tertulis dalam akta otentik tersebut dipercaya oleh hakim, yaitu harus dianggap sebagai benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dan akta otentik tersebut memberikan pembuktian yang sempurna dalam arti bahwa ia sudah tidak memerlukan suatu bukti tambahan lain.<sup>32</sup>

Akta otentik mempunyai 3 (tiga) macam kekuatan pembuktian, antara lain:<sup>33</sup>

- a) Pembuktian formal, yaitu membuktikan antara para pihak, bahwa mereka sudah menerangkan apa yang ditulis dalam akta otentik dihadapan pejabat yang berwenang.
- b) Pembuktian materil, yaitu membuktikan antara para pihak yang bersangkutan, bahwa sungguh-sungguh peristiwa yang disebutkan dalam akta tersebut telah terjadi.

---

<sup>32</sup> Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Pembuktian, Dalam Sengketa Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1997, Hal. 60

<sup>33</sup> R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008, Hal. 29-30.

- c) Pembuktian keluar, yaitu membuktikan tidak saja antara para pihak yang bersangkutan, tetapi juga kepada pihak ketiga.

Nilai kekuatan pembuktian dari akta otentik ini bila terpenuhinya syarat formil dan materil maka:<sup>34</sup>

- a). Pada dirinya langsung mencukupi batas minimal pembuktian tanpa bantuan alat bukti lain.
- b). Langsung sah sebagai alat bukti yang otentik
- c). Melekat nilai kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat.

## 2) Akta dibawah tangan

Sebagai mana tercantum didalam pasal 1874 KUHPerdara dan pasal 286 RBG dapat dirumuskan akta dibawah tangan adalah :

- a). Akta yang di tanda tangani dibawah tangan
- b). Tidak dibuat dan ditandatangani dihadapan pejabat yang berwenang, tetapi dibuat sendiri oleh seseorang atau para pihak.
- c). Terdiri dari segala jenis tulisan yang tidak dibuat dihadapan pejabat yang meliputi surat-surat, register-register, surat-surat urusan rumah tangga.
- d). Tulisan lain yang dibuat tanpa permintaan pejabat umum.

Agar suatu tulisan bernilai sebagai akta dibawah tangan, diperlukan persyaratan pokok:<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010 , Hal. 583.

- a). Surat atau tulisan itu ditanda tangani.
- b). Isi yang diterangkan didalamnya menyangkut perbuatan hukum (rechtshandeling) atau hubungan hukum (rechtsbetrokking).
- c). Sengaja dibuat untuk dijadikan bukti dari perbuatan hukum yang disebut didalamnya.

Macam macam bukti dibawah tangan yang berdasarkan Pasal 286-305 Rbg, Pasal 1874, 1878 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memiliki dua macam akta dibawah tangan yaitu :<sup>36</sup>

- a. akta di bawah tangan yang bersifat partai

Syarat formil bukti akta di bawah tangan yang bersifat partai:

- Berbentuk tulisan
- Dibuat secara partai tanpa bantuan atau di hadapan pejabat yang berwenang menurut undang-undang
- Ditandatangani oleh para pihak
- Mencantumkan hari, tanggal, bulan, tahun dan tempat penandatanganan
- Bermaterai.

Syarat materil bukti akta di bawah tangan yang bersifat partai:

- Keterangan yang tercantum dalam akta di bawah tangan berisi persetujuan mengenai perbuatan hukum (contoh:

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Rosdalina Bukido, Jurnal: “Kedudukan Alat Bukti Tulisan Terhadap Penyelesaian Perkara Di Pengadilan” (Manado: iain, 2013), Hal 15.

pemberian uang nafkah, penyerahan barang) atau hubungan hukum (contoh: sewa menyewa)

- Sengaja dibuat sebagai alat bukti.

b. akta di bawah tangan yang bersifat sepihak

Syarat formil bukti akta di bawah tangan yang bersifat sepihak:

- Berbentuk tertulis
- Dibuat sendiri oleh yang bersangkutan
- Ditandatangani oleh pembuatnya
- Mencantumkan tempat, hari, tanggal, bulan dan tahun pembuatan
- Bermaterai.

Syarat materiil bukti akta di bawah tangan yang bersifat sepihak:

- Keterangan yang tercantum dalam akta di bawah tangan berisi persetujuan mengenai perbuatan hukum (contoh: pemberian uang nafkah, penyerahan barang) atau hubungan hukum (contoh: sewa menyewa).

- Sengaja dibuat sebagai alat bukti.

Kekuatan hukum bukti akta di bawah tangan :

- Isi yang tercantum dalam akta dianggap benar.
- Memiliki daya memikat kepada ahli waris dan orang yang mendapat hak dari padanya.

- Pihak lawan dapat melumpuhkan bukti akta di bawah tangan dengan alat bukti lainnya.

### 3) Surat-surat lain

Surat biasa/ surat-surat lain merupakan surat dalam bentuk tulisan yang dibuat tidak sengaja atau tidak dengan maksud untuk dijadikan alat bukti, akan tetapi surat ini dapat dijadikan alat bukti tambahan dan dapat juga dikesampingkan atau tidak dipergunakan sama sekali (contoh: karcis, bon, tiket pesawat, dll).

## 2.2 Konsep Barang Milik Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tinggi negara. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada dibawah pemerintah pusat harus tunduk pada pemerintah pusat.<sup>37</sup>

Sehingga, prinsip Negara kesatuan ini adalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam semua urusan Negara ialah pemerintahan pusat. Kecuali, jika ada pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.

Pada pasal 9 urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi tiga jenis, yaitu:

---

<sup>37</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI* (Bandung, Nusa Media, 2014) hlm. 1.

- a. Urusan pemerintah *absolut*, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustiti, moneter dan fiskal, dan agama);
- b. Urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>38</sup>

Didalam teori otonomi dan desentralisasi juga dikenal pembagian kewenangan berdasarkan sistem rumah tangga daerah. Sistem rumah tangga daerah yaitu tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab, mengatur dan mengurus urusan pemerintahan pusat dan daerah.<sup>39</sup>

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>40</sup>

Dalam pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke

---

<sup>38</sup> Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Caetur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah* (Setara Pres: Malang, 2016) , Hal. 47.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Pasal 1 angka (12), Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menciptakan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat. Kewenangan Pemerintah Daerah adalah Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang harus diperhatikan.

Didalam menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk Pemerintah Daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengelola barang milik daerahnya untuk kepentingan masyarakat serta tidak ada kerugian yang dialami oleh pemerintah daerah dalam mengelola barang milik daerah.

Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.<sup>41</sup> Dalam mengelola barang milik daerah dibutuhkan perencanaan kebutuhan dan penganggaran, maka semua yang meliputi pengelolaan barang milik daerah penganggaran untuk perbaikan ataupun perencanaan, pemeliharaan, serta pengadaan barang atau lainnya sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah penganggarannya dari anggaran pendapatan dan belanja daerah. Selain itu, Kewenangan Pemerintah

---

<sup>41</sup> Pasal 1 angka (2), Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Daerah untuk mengelola barang milik daerah tertuang dalam Pasal 5 ayat (1), (2), (3), dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Untuk menuju pengelolaan barang milik daerah yang optimal, sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (1), dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Karena, barang milik daerah merupakan salah satu yang penting untuk penyelenggaraan pemerintah dalam pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Basuki (2000:151) pengelolaan barang milik daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah, barang milik daerah disini adalah barang berwujud, yakni semua barang yang dibeli atau diperoleh atas bebang anggaran pendapatan belanja daerah dan berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Mengaplikasikan cara pengelolaan barang milik daerah dibagi menjadi dua, yaitu :

a. Cara pengelolaan barang milik daerah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dijelaskan bahwa setiap pengelola barang milik negara/daerah diwajibkan memenuhi tanggungjawabnya dalam kewajiban untuk mengetahui semua dengan rinci setiap pelaporan, pengelolaan barang milik negara/daerah. Dan masih banyak pengelola barang milik daerah mengalami kesulitan dalam melakukan pengelolaan barang berdasarkan peraturan, sehingga

dalam pelaporan pengelolaan barang oleh pemerintah daerah yang tidak sesuai dapat menyebabkan kerugian daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 mengatur tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah pelaksanaannya harus sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) dan (2), pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Dalam pelaksanaan mengelola aset daerah, yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah adalah dalam segi perencanaan aset, pengadaan aset, dan pengawasan aset.

Adapun batasan dari asas-asas pengelolaan barang milik negara/daerah adalah sebagai berikut:

- Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan barang milik Negara/daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan gubernur/bupati/walikota sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing;<sup>42</sup>
- Asas kepastian hukum, yaitu Asas dalam Negara Hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan,

---

<sup>42</sup> Sufri Nuryamin, *Pengelolaan Aset/Barang Milik Daerah Di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul Tahun 2014-2015*, Bantul, 2016, Hal. 9.

kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;<sup>43</sup>

- Asas transparansi, yaitu Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;<sup>44</sup>
- Asas transparansi, yaitu Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;<sup>45</sup>
- Asas akuntabilitas, yaitu Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Asas kepastian nilai, yaitu yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan

---

<sup>43</sup> Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2012, Hal. 138.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Sufri Nuryamin, *Pengelolaan Aset/Barang Milik Daerah Di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul Tahun 2014-2015*, Bantul, 2016, Hal. 9.

pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca Pemerintah Daerah;

- Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah diarahkan agar barang milik negara/daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.

Menurut M. Yusuf, dalam pembelian aset daerah ada dua macam perencanaan yang harus dilakukan setiap tahunnya yaitu perencanaan kebutuhan aset daerah dan perencanaan pemeliharaan aset daerah.<sup>46</sup>

Dalam perencanaan kebutuhan di dalamnya meliputi perencanaan pengadaan, pemeliharaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, dan penghapusan.<sup>47</sup> Pengadaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel.<sup>48</sup>

Adapun prinsip-prinsip tersebut seperti, Efisien yang dapat dipahami dengan pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat

---

<sup>46</sup> Mega Raharja, Ratih Nur Pratiwi, Abdul Wachid, “ Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (Studi pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Kabupaten Lamongan)” Jurnal Vol.3 No.1, Hal.115.

<sup>47</sup> Permendagri No 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Pasal 41 ayat (1)

<sup>48</sup> <http://bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/19693-artikel-prinsip-prinsip-pengadaan-barang-jasa-apakah-harus-dipedomani> Diakses tanggal 7 Februari 2020, 10.22.

dipertanggung-jawabkan. Dengan istilah lain, efisien artinya dengan menggunakan sumber daya yang optimal dapat diperoleh barang/jasa dalam jumlah, kualitas, waktu sebagaimana yang direncanakan.

Prinsip adil, yaitu yaitu pemberian perlakuan yang sama terhadap semua calon yang berminat sehingga terwujud adanya persaingan yang sehat dan tidak mengarah untuk memberikan keuntungan kepada pihak tertentu dengan dan atau alasan apapun. Hal-hal yang harus diperhatikan supaya pengadaan barang/jasa berlaku adil dan tidak diskriminatif adalah: Memperlakukan seluruh peserta dengan adil dan tidak memihak; Menghilangkan *conflict of interest* pejabat pengelola dalam pengadaan barang/jasa; Pejabat pengelola dalam pengadaan barang/jasa dilarang menerima hadiah, fasilitas, keuntungan atau apapun yang patut diduga ada kaitannya dengan pengadaan yang sedang dilakukan; Informasi yang diberikan harus akurat dan tidak boleh dimanfaatkan untuk keperluan pribadi; Para petugas pengelola harus dibagi-bagi kewenangan dan tanggung jawabnya melalui sistem manajemen internal.

Prinsip akuntabel, artinya harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang dan jasa. Akuntabel merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa kepada para pihak yang terkait dan masyarakat

berdasarkan etika, norma dan ketentuan peraturan yang berlaku. Beberapa hal yang harus diperhatikan sehingga Pengadaan Barang/Jasa akuntabel adalah: Adanya arsip dan pencatatan yang lengkap; Adanya suatu sistem pengawasan untuk menegakkan aturan-aturan; Adanya mekanisme untuk mengevaluasi, mereview, meneliti dan mengambil tindakan terhadap protes dan keluhan yang dilakukan oleh peserta. Pemeliharaan Barang Milik Daerah termasuk juga dalam bagian pengelolaan barang milik daerah, yang bertanggungjawab dalam hal ini sebagaimana berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah ialah Sekretaris Daerah selaku pengelola barang.

Pemanfaatan Barang Milik Daerah yang dilakukan Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan teknis dengan memperhatikan kepentingan daerah dan kepentingan umum. Dalam hal ini bentuk pemanfaatan yang sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah ada dalam Pasal 27:

1. Sewa, sewa adalah Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 11.

2. Pinjam Pakai, Pinjam Pakai adalah penyerahan Penggunaan barang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Pengelola Barang.<sup>50</sup>
3. Kerja Sama Pemanfaatan. Ini berarti pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.

Menurut P.Nicolai sebagaimana dikutip Ridwan HR, “*De bestuursrechtelijke handhavings-middelen omvatten (1) het toezich dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen; en (2) de toepassing van bestuurechtelijke sanctie bevoegdheden*”. “Sarana penegakan hukum administrasi berisi, (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu; dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan”.<sup>51</sup>

Paulus E. Lotulung sebagaimana dikutip Ridwan HR, mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu

---

<sup>50</sup> Ibid, Pasal 1 angka 12.

<sup>51</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2002,) hal. 311.

terhadap badan/organ yang dikontrol, dapat dibedakan menjadi dua yaitu jenis kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam pemerintah sendiri. Sedangkan, kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah.

- b. Implikasi penyalagunaan dalam mengelola barang milik daerah telah dilaksanakan dengan benar.

Implikasi penyalahgunaan barang milik daerah bagi pemerintah daerah, telah tertulis dalam Pasal 99 mengenai ganti rugi dan sanksi yang akan diberikan untuk semua pihak atas akibat dari kelalaian atau pelanggaran hukum atas pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam pasal tersebut telah disebutkan ganti rugi dan sanksi, sanksi yang diberikan adalah sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, disebutkan bahwa setiap kerugian Negara/Daerah akibat kelalaian, penyalahgunaan atau pelanggaran hukum atas pengelolaan barang milik Negara/Daerah diselesaikan melalui tuntutan ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tuntutan Ganti Rugi adalah tuntutan yang ditujukan terhadap pegawai dalam kedudukannya dalam melaksanakan kewajibannya.

Dalam hal ini tujuannya untuk menuntut penggantian kerugian disebabkan oleh perbuatannya melanggar hukum atau lalai akan kewajibannya atau tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana mestinya sehingga baik secara langsung maupun tidak langsung daerah tidak mengalami kerugian.

Sanksi dalam hukum administrasi, "*De publiekrechtelijke machtsmiddelen die de overheid kan aanwenden als reactie op niet-na-leving van verplichtingen die voortvloeien uit administratiefrechtelijke ormen*". Yaitu, "alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara". Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu :

- a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*), Berdasarkan Undang-Undang Belanda, paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan).
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin subsidi, pembayaran, dan sebagainya)

Pengenaan uang paksa oleh pemerintah, menurut N.E. Algra sebagaimana dalam kutipan Ridwan HR, uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan, atau tidak sesuai waktu yang ditentukan. Dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga. Pengenaan denda administratif, menurut P. de Haan sebagaimana dalam kutipan Ridwan HR, berbeda dengan pengenaan uang paksa administrasi yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Bagaimanapun juga, organ administrasi dapat memberikan hukuman tanpa perantaraan hakim.

Hukum merupakan sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya. Ketika Pejabat Negara dan Pegawai Negeri dalam pelaksanaan tugas melakukan kerugian negara, maka tepat bila diterapkan instrumen Administrasi. Hal ini didasarkan bahwa Pejabat Negara atau Pegawai Negeri telah melakukan penyalagunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Bahkan melakukan kesewenang-wenangan (*daad van willekeur*) dalam rangka pelaksanaan tugas yang bersumber dari jabatan itu.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Jurnal, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Misi s. Saluga, Edisi 4, Volume 3, Tahun 2015

Adapun sanksi administrasi terhadap penyelenggara pemerintah di daerah, yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikenai sanksi administrasi ringan, bagi pejabat pemerintah yang melanggar ketentuan mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan atasan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka dikenai sanksi administrasi sedang, sedangkan bagi pejabat yang melanggar ketentuan menyalahgunakan wewenang maka dikenai sanksi administrasi berat, serta yang melanggar ketentuan yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional dan merusak lingkungan dikenai sanksi administrasi berat. Sanksi administrasi ringan sebagaimana dimaksud berupa;<sup>53</sup> a. Teguran lisan; b. Teguran tertulis; atau c. Penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.

Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan:

Penjatuhan sanksi sebagaimana dilakukan oleh: a. Atasan pejabat yang menentukan keputusan; b. Kepala daerah apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah; c. Menteri/pimpinan lembaga apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan Presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga. Penjatuhan sanksi sebagaimana dilakukan oleh: Gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; dan atau menteri yang

---

<sup>53</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, ( Jakarta :PT. Rajagrafindo Persada, 2015)

menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur. Sanksi administratif ringan, sedang atau berat dijatuhkan dengan mempertimbangkan unsur proporsional dan keadilan. Sanksi administratif ringan dapat dijatuhkan secara langsung, sedangkan sanksi administratif sedang atau berat hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan internal.<sup>54</sup>

Konsep penyalagunaan wewenang berimplikasi pada tanggung jawab jabatan yang berkaitan dengan tanggung jawab tata usaha negara a. Sementara itu, konsep melawan hukum atau melanggar hukum yang berimplikasi pada tanggung jawab pribadi sehingga berkaitan dengan tanggung jawab pidana. Pejabat yang menggunakan aset negara/daerah untuk kepentingan pribadi atau kepentingan-kepentingan di luar fungsi jabatan dan kedinasan yang dapat mengakibatkan kerugian negara/daerah diberikan berupa sanksi administratif dan sanksi pidana, dalam sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan, sedangkan dalam pidana ditujukan pada pelaku.

Ada tiga perbedaan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana. Dalam sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditunjukkan pada perbuatan, sedangkan dalam pidana ditujukan pada pelaku. Sifat sanksi administrasi adalah reparatoir-condem-natoir, yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman, sanksi

---

<sup>54</sup> Jurnal, *Pelaksanaan Pemerintah Daerah Dan Penerapan Sanksi Administ rasi Dalam Peraturan Daerah*, Hal 37.

pidana bersifat *condemnatoir*, yaitu melaksanakan suatu perbuatan sebagai suatu penghukuman. Prosedur sanksi administrasi dilakukan secara langsung oleh pemerintah, tanpa melalui pemerintah. Sedangkan prosedur penerapan sanksi pidana harus melalui proses peradilan. Adapun kumulasi internal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama, misalnya penghentian pelayanan administrasi dan/atau pencabutan izin dan/atau pengenaan denda.<sup>55</sup>

Sanksi pidana akan dilakukan ketika terbukti adanya tindak pidana kejahatan terhadap barang milik negara (BMN) terkait akuntansi dan laporan keuangan apabila tercantum sebagai aset negara, dalam suatu proses pengadaan, pelepasan, penggelapan, penghancuran atau pengrusakan, dan sebagian tindak pidana kejahatan keuangan atas negara tidak terkait pada aset negara atau pendapatan negara, atau potensi memperoleh pendapatan negara. Karena itu berbagai tindak pidana terurai tidak secara langsung terkait pada akuntansi pemerintahan umumnya kerugian negara khususnya, lebih khusus lagi proses tuntutan ganti rugi terkait akuntansi pemerintahan. KUHP adalah *lex generalis* yang mungkin tidak berlaku di kalangan pemerintahan apabila hal tertentu yang diatur secara umum oleh Kitab Undang-undang Hukum Perdata diatasi oleh *lex specialis* seperti Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaraan Negara dan berbagai petunjuk pelaksanaan berbagai

---

<sup>55</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2002,) , Hal. 311.

Undang-Undang khusus tersebut. Tujuan pengaturan khusus pada *lex specialis* adalah untuk meningkatkan ketepatan pengaturan perundang-undangan, bukan menurunkankualitas suatu *lex generalis* atau “membelokkan” suatu aturan umum pada *lex generalis*.

Pertanggungjawaban pemerintah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan dalam hukum administrasi, telah disebutkan bahwa salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan bersandar pada asas legalitas itulah pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Karena, pada setiap penggunaan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka didalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggungjawaban. Tanggungjawab pemerintah terhadap warga negara atau pihak ketiga dianut oleh hampir semua negara yang berdasarkan atas hukum. Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrumen hukum oleh pejabat pemerintahan pasti menimbulkan akibat hukum karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum dan akibat hukum. Hubungan hukum ini ada yang bersifat intern yaitu hubungan hukum

didalam atau antar instansi pemerintahan, dan ekstern yaitu hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

### 2.3 Mekanisme Peralihan Hak Atas Tanah Dan Baangunan Milik Negara

Peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan adalah : Penjualan, tukar-menukar, perjanjian pemindahan hak, pelepasan hak, penyerahan hak, lelang, hibah atau cara lain yang disepakati dengan pihak lain selain Pemerintah guna pelaksanaan pembangunan termasuk pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak memerlukan persyaratan khusus.

Ada dua cara dalam memperoleh hak milik, yaitu :

1. Dengan pengalihan, yang meliputi beralih dan dialihkan. Dalam hal ini berarti ada pihak yang kehilangan yaitu pemilik semula dan pihak lain yang mendapatkan suatu hak milik.
2. Terjadinya hak milik sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 pada Pasal 22, yaitu:
  - 1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini berarti terjadinya hak milik tersebut, diawali dengan hak seorang warga untuk membuka hutan dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat dengan persetujuan Kepala Desa. Dengan dibukanya tanah tersebut, belum berarti orang tersebut langsung memperoleh hak milik.
  - 2) Terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah, yaitu yang diberikan oleh pemerintah dengan suatu penetapan menurut cara dan syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah.

Dalam hal ini berarti pemerintah memberikan hak milik yang baru sama sekali. Pemerintah juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan dari suatu hak yang sudah ada. Misalnya dengan peningkatan dari Hak Guna Usaha menjadi Hak Milik, Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik, Hak Pakai menjadi Hak Milik.

Secara khusus Herman Soesangobeng mengatakan falsafah kepemilikan atas tanah dalam hukum adat, hakekat dasarnya adalah dari pertautan manusia dengan tanah dan alamnya dan bukan pada hak, melainkan pada hubungan kuatnya pertautan hubungan yang melahirkan kewenangan (hak). Oleh karena itu hak lahir melalui proses intensitas hubungan antara manusia dengan tanah tidak dari keputusan pejabat.<sup>56</sup>

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk, yaitu:

a. Hak-hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindah-tangankan kepada orang lain atau ahliwarisnya. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (lebih lanjut disingkat dengan UUPA) terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu:

---

<sup>56</sup> Herman Soesangobeng, *Filosofi Adat dalam UUPA, Makalah dipresentasikan dalam Sarasehan Nasional "Peningkatan Akses Rakyat Terhadap Sumberdaya Tanah"*, Diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/BPN bekerjasama dengan ASPPAT, tanggal 12 Oktober 1998, Jakarta, 1998, Hal. 4.

- 1) Hak milik atas tanah
- 2) Hak guna usaha
- 3) Hak guna bangunan
- 4) Hak pakai.<sup>57</sup>

b. Hak-hak atas tanah yang bersifat skunder

Yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Dikatakan bersifat sementara, karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, dan hak-hak itu dimiliki oleh orang lain. Hak atas tanah yang bersifat sementara dapat dialihkan kapan saja si pemilik berkehendak. Terhadap beberapa hak, hak atas tanah yang bersifat sementara memiliki jangka waktu yang terbatas, seperti Hak Gadai dan Hak Usaha bagi hasil. Kepemilikan terhadap hak atas tanah hanya bersifat sementara saja.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 53 UUPA yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu: hak gadai; hak usaha bagi hasil; hak menumpang; hak menyewa atas tanah pertanian.<sup>58</sup>

Peralihan hak atas tanah, memiliki syarat-syarat terjadinya peralihan terhadap kebendaan tersebut yaitu:

- a) Peralihan tersebut haruslah dilakukan oleh orang yang berhak untuk mengalihkan kebendaan tersebut. Tidak selamanya pemilik suatu kebendaan dapat diberikan hak untuk mengalihkan benda tersebut, hal

---

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Supriadi, Hukum Agraria. *Pendapat lain menyatakan bahwa disebut sebagai hak yang bersifat sementara karena eksistensinya pada suatu saat nanti akan dihapuskan, karena mengandung sifat-sifat yang kurang baik bertentangan dengan jiwa UUPA*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, Hal. 64.

ini dikarenakan suatu hal misalnya saja pemilik suatu kebendaan di dalam keadaan pailit (failiet). Disini ia merupakan pemilik suatu kebendaan tetapi dikarenakan keputusan pengadilan yang mengatakan ia pailit maka ia tidak berhak untuk mengalihkan benda tersebut.

- b) Peralihan dilakukan secara nyata dari tangan ke tangan. Melihat persyaratan tersebut di atas pengalihan terhadap benda-benda bergerak cukup hanya melakukan penyerahannya begitu saja, tetapi terhadap benda tidak bergerak, pencatatan benda tersebut ke dalam suatu akte sangat penting untuk menetapkan keabsahan benda tersebut. Terhadap benda tidak bergerak, di samping dengan pengalihan nyata, maka untuk mengalihkan hak milik atas barang tidak bergerak tersebut harus dilakukan dengan pengalihan secara yuridis. Yang dimaksud dengan pengalihan yuridis adalah berupa pencatatan dalam perbuatan hukum yang bertujuan untuk mengalihkan hak milik atas benda tidak bergerak tersebut dalam suatu akte yang otentik di depan para pejabat yang berwenang dan kemudian mendaftarkannya dalam register umum yang telah disediakan khusus.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan panduan yang nyata dalam pelaksanaan otonomi daerah, juga merupakan politik hukum otonomi daerah. Dengan dasar kekuatan tersebut, pelaksanaan otonomi daerah diwujudkan dalam kebijakan yang terukur, terarah, dan terencana oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu, otonomi

daerah yang dijalankan selain bersifat nyata dan luas, tetap harus dilaksanakan secara bertanggung jawab. Maksudnya otonomi daerah harus dipahami sebagai perwujudan pertanggungjawaban konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan daerah.

Daerah memiliki kewenangan membuat arah kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya juga kebijakan nasional di bidang pertanahan saat ini, melalui kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dan provinsi, secara tegas dijelaskan bahwa sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan, dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, meliputi:

- a) Pemberian izin lokasi;
- b) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- c) Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d) Penyelesaian masalah ganti kerugian dan satuan tanah untuk pembangunan;
- e) Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah
- f) kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- g) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- h) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;

- i) Pemberian izin membuka tanah;
- j) Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.<sup>59</sup>

Dalam bidang pertanahan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan pengaturan meliputi penyelenggaraan kegiatan dibidang pertanahan, dan memberikan kewenangan pengaturannya kepada Pemerintah Daerah propinsi maupun kabupaten/kota.

Hak menguasai tanah oleh negara adalah hak yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur 3 hak seperti termuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA,<sup>60</sup> Hak ulayat dari unsur/aspek hukum publik juga memberi wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah ulayat. Jika kedua hal tersebut dihubungkan satu dengan yang lain, maka hak menguasai tanah oleh negara semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang tertinggi yaitu, meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia.

Tanah yang dikuasai oleh Negara sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tahun 1945 menyatakan: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

---

<sup>59</sup> M. Rizal Akbar dkk, *Tanah Ulayat dan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat*, LPNU Press, Pekanbaru, 2005, Hal .9.

<sup>60</sup> Menurut Pasal 2 ayat (2) UU PA Tahun 1960, maka Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara ini juga terdapat Pasal 2 UUPA sebagai berikut:

(1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

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

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Tata cara pemberian hak atas tanah Negara, secara umum diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (“Permen Argaria 9/1999”).

Pemberian dan pembatalan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dilakukan oleh Menteri Agraria dan Pertanahan/Kepala Badan Pertanahan Nasional (“Menteri”).

Pemberian dan pembatalan hak ini, Menteri dapat melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan dan Pejabat yang ditunjuk. Lebih lanjut mengenai pelimpahan kewenangan ini dapat dilihat dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Permohonan hak milik atas tanah negara diajukan secara tertulis, Permohonan Hak Milik diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.