



# YUSTITIA

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NGURAH RAI

## Kajian Normatif Problematika Pemindahtanganan Barang Milik Daerah dengan Status Hak Pakai kepada Desa Adat

<sup>1</sup>Komang Lestari Kusuma Dewi, <sup>2</sup>I Ketut Purna Astha,

<sup>3</sup>Ni Wayan Legi Sugiati Saputri

<sup>1</sup>Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Denpasar, <sup>2</sup>Analisis Hukum Ahli Muda pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Denpasar

<sup>3</sup>Analisis Hukum Ahli Muda pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Denpasar  
Email: hukumdps@gmail.com

### ABSTRAK

Barang Milik Daerah yang berupa tanah harus disertifikatkan atas nama pemerintah daerah yang bersangkutan, dimana dalam pendaftaran hak atas tanah bagi pemerintah daerah disertifikatkan dalam bentuk Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Pasca terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terhadap tanah yang berstatus Hak Pakai tidak dapat dipindahtangankan khususnya hak pakai dengan jangka waktu selama dipergunakan. Rasio legis adanya larangan dalam pemindahtanganan Barang Milik Daerah dengan Status Hak Pakai karena batasan fungsi yang melekat pada hak pakai yang dimiliki pemerintah daerah bersifat Hak Pakai Publik dengan implikasi *right to use* bukan *rights of disposal*. Sehingga disarankan bahwa untuk pengelolaan Barang Milik Daerah oleh Desa Adat kiranya dapat menggunakan mekanisme pemanfaatan Barang Milik Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

**Kata Kunci :** Hak Pakai; Barang Milik Daerah; Pemindahtanganan BMD; Pemerintah Daerah; Desa Adat

### ABSTRACT

*Regional property in the form of land must be certified in the name of the local government, as in the registration of land rights for local governments in the form of usage rights or management rights. After the issuance of Government Regulation Number 18 of 2021, land with the status of usage rights cannot be transferred, especially usage rights for period of time as long as they are used. The legal ratio for prohibition on the transfer of Regional Property because the limitations attached to usage rights owned by the local government are Public Use Rights with the implication is only right to use not rights of disposal. So it is suggested for the management of Regional Property by Traditional Villages it would be possible to use the mechanism for utilization of Regional Property in accordance to the Laws and Regulations.*

**Key Words :** *Right to Use; Local Government's Asset; Regional Property Transfer; Local Government, Traditional Villages*

## I. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mana disebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan upaya penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat beberapa unsur dari pemerintahan daerah menurut Tjahya Supriatna yakni:

- a. Pemerintah daerah adalah subsidi politik dari kedaulatan bangsa dan negara;
- b. Pemerintah daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintah daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya;
- f. Pemerintah daerah melaksanakan pembangunan daerah dan memberdayakan masyarakat daerah dalam wilayah yurisdiksinya<sup>1</sup>.

Guna mendukung fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah baik provinsi maupun

kabupaten/kota memiliki barang milik daerah sebagai asset/kekayaan Daerah. Barang milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas Beban APBD atau berasal dari Perolehan lainnya yang sah. Adapun sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (selanjutnya disingkat Permendagri BMD) bahwa barang milik daerah bersifat berwujud maupun tidak berwujud. Adapun salah satu bentuk Barang Milik Daerah yang berwujud antara lain tanah dan bangunan. Terhadap keberadaan tanah sebagai asset/Barang Milik Daerah mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah bahwa terhadap Barang Milik Daerah yang berupa tanah harus disertifikatkan atas nama pemerintah daerah yang bersangkutan, dimana dalam pendaftaran hak atas tanah bagi pemerintah daerah disertifikatkan dalam bentuk Hak Pakai atau Hak Pengelolaan<sup>2</sup>.

Desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan Desa Adat khususnya di Bali telah diperkuat legalitas pengakuannya dengan diundangkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (selanjutnya disebut Perda Desa Adat). Menurut ketentuan Pasal 1 angka 8, Desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam

---

1 Hanif, Nurcholis. (2007). Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

2 Abdillah Muhammad Zuhdi, 2020, "Keabsahan pemindahtanganan Barang Milik Daerah Berupa Tanah melalui Jual Beli" *Jurnal Perspektif*, Volume 25 Nomor 1 Tahun 2020, Januari 2020, hlm. 2.

ikatan tempat suci (kahyangan tiga atau kahyangan desa), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun dalam ketentuan Pasal 5 Perda Desa Adat, Desa Adat berstatus sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan di Provinsi Bali. Salah satu bentuk kewenangan Desa Adat di Provinsi Bali adalah berkaitan dengan peningkatan perekonomian Desa Adat.

Problematika yang timbul dalam upaya peningkatan perekonomian Desa Adat mengajukan permohonan hibah atas Barang Milik Daerah yang berstatus Hak Pakai, namun pasca terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Hak Atas Tanah) terhadap tanah yang berstatus Hak Pakai tidak dapat dipindahtangankan khususnya hak pakai dengan jangka waktu selama dipergunakan.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana dijabarkan diatas, dapat dirumuskan permasalahan yaitu :

- a. Bagaimanakah kedudukan Desa Adat sebagai subjek hukum dalam pemindahtanganan barang milik daerah?
- b. Mengapa Barang Milik Daerah dengan Status Hak Pakai tidak dapat dipindahtangankan?

## 3. Tujuan Penelitian;

Adapun tujuan dari penelitian ini secara umum adalah untuk memberikan paparan terkait pengkajian hukum dalam hal pemindahtanganan Barang Milik Daerah dengan Status Hak Pakai. Sedangkan secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk menjelaskan kedudukan Desa Adat sebagai subjek hukum dalam hal pemindahtanganan Barang Milik Daerah; dan
- b. Untuk menjelaskan *rasio legis* larangan pemindahtanganan Barang Milik Daerah dengan status Hak Pakai.

## II. PEMBAHASAN

### 1. Landasan Teori

#### a. Teori Negara Hukum

Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan sebagai negara hukum (*rechtstaat*) yang secara konseptual dimaknai sebagai adanya supremasi hukum dalam proses bernegara. Jimly menyatakan bahwa suatu negara hukum memiliki beberapa unsur yakni:

- i. Pengakuan terhadap dan penghormatan terhadap hak asasi manusia
- ii. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga baik secara vertikal maupun horisontal;
- iii. Adanya peradilan yang bersifat independen tidak memihak dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran
- iv. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara)
- v. Adanya mekanisme *Judicial Review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif maupun oleh lembaga eksekutif.
- vi. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip tersebut diatas.
- vii. Pengakuan asas legalitas terhadap keseluruhan sistem penyelenggaraan negara<sup>3</sup>.

#### b. Asas-Asas dalam pengelolaan Barang Milik Daerah

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah menyebutkan bahwa Pengelolaan Barang Milik Daerah didasarkan atas asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Batasan terhadap asas-asas pengelolaan Barang Milik Daerah tersebut meliputi:

- i. Asas fungsional dimaknai bahwa

---

3 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta, Konstitusi Press, h. 246.

- pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan tanggungjawabnya masing-masing;
- ii. Asas kepastian hukum dimaknai bahwa dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara diutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan;
  - iii. Asas transparansi, yaitu asas yang memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak pribadi, golongan, dan rahasia negara;
  - iv. Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah digunakan sesuai Batasan dan standar yang dibutuhkan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
  - v. Asas akuntabilitas adalah asas yang menyatakan bahwa kegiatan penyelenggara negara atau pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat;
  - vi. Asas kepastian nilai yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung dengan ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan rencana pemerintah daerah.<sup>4</sup>

### c. Teori Pengakuan

Indonesia adalah negara yang becorak multi etnik, adat, budaya, agama, ras dan golongan. Pengakuan hukum terhadap kekhasan masing masing daerah dicerminkan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, bahwa negara menyatakan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 B ayat (2) UUD

1945 dengan tegas menyatakan:

*“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.*

Berkenaan dengan keberadaan adat, budaya dan keagamaan dalam kesatuan masyarakat hukum adat (di Bali disebut desa adat), pemerintah daerah wajib memberikan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemajuan terhadap adat, budaya dan keagamaan di Bali, dengan diundangkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali yang mana memberikan kedudukan bagi Desa Adat sebagai Subjek Hukum dalam Sistem Pemerintahan di Bali.

## 2. Hasil Dan Pembahasan Permasalahan

### a. Kedudukan Desa Adat sebagai Subjek Hukum dalam Pemindahtanganan Barang Milik Daerah

Subjek Hukum adalah didefinisikan secara umum sebagai segala sesuatu yang dapat mendukung hak dan kewajiban. Dimana penggolongan subjek hukum terdiri dari manusia dan badan hukum. Badan Hukum Sebagai Subjek Hukum (*rechtspersoon*) didefinisikan sebagai perkumpulan yang dibentuk oleh manusia untuk tujuan tertentu yang memiliki hak dan kewajiban tersendiri terpisah dari manusia yang menjadi pengurusnya.<sup>5</sup> Keberadaan badan hukum sebagai subjek hukum didasarkan atas konstruksi fiktif (teori fiksi) yang menaganggap suatu organ yang dibentuk disamakan dengan manusia dimana dalam teori fiksi disebutkan *“they have existence but no real personality save that given by the law, which regards them as persons”*<sup>6</sup> Badan Hukum merupakan suatu konstruksi yang diciptakan dengan perluasan fiktif untuk mencapai tujuan tertentu sehingga memiliki suatu kepribadian<sup>7</sup>

4 Era Nandya Febriana, 2017, *Engelolaan Barang Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan barang Milik Negara/ Daerah* *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 4 Issue 2, Agustus 2017, hlm. 138-139.

5 Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta, PT. Toko Gunung Agung, hlm. 222 dan 228.

6 Ibid, hlm. 230.

7 Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, hlm. 69.

yang mampu membawa hak dan kewajiban selayaknya manusia. Lebih lanjut dijabarkan bahwa Badan Hukum selaku subjek hukum terbagi menjadi:

- i. Badan Hukum Publik, meliputi Negara, Provinsi, Kabupaten, Kotamadya, dan sebagainya
- ii. Badan Hukum Privat, meliputi Perseroan Terbatas, Yayasan, dan sebagainya.<sup>8</sup>

Desa Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Perda Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (kahyangan tiga atau kahyangan desa), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa Adat khususnya di Bali, mengemban dua fungsi utama yakni fungsi memelihara kebudayaan dan fungsi pengelolaan ekonomi.<sup>9</sup> Keberadaan Desa Adat yang telah ada sebelum adanya Negara Kesatuan Republik Indonesia, secara konstitusional diakui sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD NRI 1945 sepanjang masih hidup dan sesuai dengan asas-asas dan tatanan NKRI.<sup>10</sup>

Keberadaan Desa Adat telah diakui dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman dimana eksistensi keberadaannya di masyarakat telah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintahan daerahnya terbentuk.

Lebih lanjut pengakuan Desa Adat sebagai subjek Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, dimana disebutkan bahwa Desa Adat berstatus sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan Provinsi Bali. Kesesuaian keberadaan Desa Adat sebagai subjek hukum karena telah memenuhi persyaratan selayaknya Badan Hukum sebagai berikut<sup>11</sup>:

- a. adanya harta kekayaan terpisah  
Desa Adat memiliki harta kekayaan yang terpisah atau dikenal dengan sebutan *padruwen Desa Adat* dimana dimaknai sebagai seluruh harta kekayaan Desa Adat yang bersifat materiil dan immaterial (Pasal 1 angka 33 Perda Desa Adat).
- b. mempunyai kepentingan sendiri  
Desa Adat dalam hal ini merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang ada khususnya di Bali dimana secara turun temurun telah ada dan hidup dalam ikatan tempat suci yang mengelola dan mengatur rumah tangganya sendiri untuk mewujudkan falsafah *tri hita karana* yakni keseimbangan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan sesama manusia, dan manusia dengan alam.
- c. mempunyai tujuan tertentu  
Tujuan terbentuknya Desa Adat di Bali tidak lepas dari adanya falsafah *tri hita karana* yang perlu diayomi, dilindungi, dibina, dikembangkan dan diberdayakan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang serasi, selaras dalam rangka memelihara kesatuan dan persatuan.

<sup>8</sup> Achmad Ali, *opcit*, hlm. 228.

<sup>9</sup> I Guṣṭi Ngurah Dharma Laksana dkk, 2014, "Kedudukan Desa Adat di Bali dalam Kaitannya dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Laporan Penelitian Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Udayana. Dikutip dari I Nyoman Sukandia, 2010, Sifat Suigeneris LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Pada Komunitas Masyarakat Desa Pakraman (Dalam Rangka Seminar Nasional, Landasan Teoritik Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Pada Komunitas Adat di Bali, tanggal 9 Agustus 2010), hal.5.

<sup>10</sup> I Made Darpana dan I Gede Pasek Pramana, 2022, Majelis Desa Addat sebagai Pasikian Desa Adat di Bali, *Jurnal Kertha Negara*, Vol.10 No.3 Tahun 2022, hlm.292.

<sup>11</sup> Ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

- d. mempunyai organisasi teratur Desa Adat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau rumah tangganya memiliki organisasi atau kelembagaan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 ayat (2) Perda Desa Adat, yang terdiri dari:
- i. *prajuru desa adat* atau Pengurus Desa Adat;
  - ii. *sabha desa adat*;
  - iii. *kerta desa adat*; dan
  - iv. *banjar adat/banjar suka duka atau sebutan lain*.

Implikasi kedudukan Desa Adat telah diakui sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan di Bali adalah Desa Adat dapat bertindak untuk melaksanakan perbuatan hukum selayaknya subjek hukum pada umumnya salah satunya adalah sebagai pihak dalam pendahtanganan Barang Milik Daerah.

#### **b. Rasio Legis Larangan Pemindahtanganan Barang Milik Daerah dengan Status Hak Pakai**

Mengacu pada ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Hak Pakai adalah Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-undang ini. Lebih lanjut disebutkan bahwa hak pakai dapat diberikan:

- a. selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu;
- b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, bahwa subjek Penerima Hak pakai dibedakan menurut jangka waktu pemberian Hak Pakai. Dalam Pasal 49 ayat (2) terhadap hak pakai dengan jangka waktu diberikan kepada

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- d. Badan keagamaan dan sosial; dan
- e. Orang asing.

Sedangkan dalam Pasal 49 ayat (3) disebutkan bahwa Hak Pakai selama dipergunakan dapat diberikan kepada

- a. Instansi Pemerintah Pusat,
- b. pemerintah Daerah,
- c. pemerintah desa, dan
- d. perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Terkait objek tanah yang dapat dilekatkan hak pakai sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 meliputi:

- (1) Tanah yang dapat diberikan dengan hak Pakai dengan jangka waktu meliputi: tanah negara, tanah hak milik, dan tanah hak pengelolaan;
- (2) Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai selama dipergunakan meliputi tanah negara dan tanah hak pengelolaan.

Adapun pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 60 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa Hak pakai selama dipergunakan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, tidak dapat beralih, dialihkan kepada pihak lain atau diubah haknya. Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 60 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 disebutkan bahwa Hak Pakai selama dipergunakan hanya dapat dilepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat.

Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Pengelolaan Barang Milik Daerah sebagaimana telah disebutkan diatas, didasarkan atas prinsip-prinsip pengelolaan Barang Milik Daerah yakni asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Sehingga terhadap keberadaan Barang Milik Daerah dalam hal ini tanah yang berstatus Hak

Pakai tentunya wajib dilakukan pengelolaan dengan berpedoman pada prinsip/asas tersebut. Adanya hak pakai berimplikasi bahwa pemegang hak pakai dapat menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai tersebut.

Hak pakai atas tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah bersifat Publik. Menurut A.P Parlindungan, Hak Pakai yang dimiliki oleh Badan Hukum Publik dikenal dengan istilah hak pakai publik dengan kewenangan berupa *right to use* bukan *right of disposal*. Sehingga Pemerintah Daerah sebagai pemegang hak pakai public yang memiliki kewenangan untuk menggunakan tanah dalam jangka waktu yang tidak terbatas (selama jangka waktu penggunaan) untuk kepentingan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, namun tidak memiliki hak untuk mengalihkan dalam bentuk apapun atau menjadikan objek hak tanggungan untuk jaminan utang.

Hal tersebut didasarkan atas adanya pertimbangan bahwa pemberian hak pakai atas tanah bagi pemerintah daerah oleh pejabat yang berwenang untuk menetapkan status hak pakai bertujuan untuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah sesuai dengan tugasnya dalam rangka pelayanan umum bagi masyarakat, sehingga diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas agar fungsi pemerintahan dapat berlangsung dengan optimal. Fungsi Hak pakai yang berifat publik yang dipegang oleh Pemerintah Daerah menyangkut kepentingan umum sehingga jika dialihkan kepada pihak ketiga tentu akan membawa dampak yang signifikan bagi masyarakat umum dan bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan. Kecenderungan ini tentu akan bertolak belakang dengan peluang pengalihan atau pemindahtanganan hak pakai (*rights of disposal*) yang dimiliki bagi pemegang hak pakai privat<sup>12</sup>, dimana bagi pemegangnya bisa melakukan pengalihan dan pemindahtanganan terhadap hak pakai tersebut karena fungsi yang melekat pada hak pakai yang bersifat privat hanya terbatas bagi kepentingan pemegangnya saja.

Meskipun disebutkan dalam Pasal 329 ayat (1) Permendagri Pengelolaan BMD barang milik daerah yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dapat dipindahtangankan, namun terhadap Barang Milik Daerah sebagaimana diatur dalam PP Hak Atas Tanah khusus bagi yang memiliki jangka waktu selama dipergunakan tidak dapat beralih, dialihkan kepada pihak lain atau diubah haknya (dipindahtangankan). Bilamana terhadap Barang Milik Daerah dalam hal ini tanah dengan Hak Pakai tersebut dirasa sudah tidak diperlukan lagi bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah, maka negara sebagai pemegang kekuasaan terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memegang intervensi/kendali pemberian hak pakai tersebut kepada pihak yang memenuhi syarat, sehingga Pemerintah Daerah yang sebelumnya memegang hak pakai dapat melepaskan Hak Pakai tersebut kepada negara, untuk selanjutnya dimohonkan kembali oleh pihak yang berkepentingan dan memenuhi persyaratan untuk memperoleh hak atas tanah.

### III. PENUTUP

#### 1. Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana disebut diatas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Desa Adat di Bali khususnya diakui sebagai subjek hukum dalam pemerintahan daerah di Provinsi Bali sehingga memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan kewenangan yang melekat kepadanya. Implikasi Desa Adat sebagai subjek hukum adalah Desa Adat dapat bertindak untuk melaksanakan perbuatan hukum salah satunya sebagai pihak dalam pemindahtanganan Barang Milik Daerah.
- b. Rasio legis adanya larangan dalam pemindahtanganan Barang Milik Daerah dengan Status Hak Pakai karena batasan fungsi yang melekat pada hak pakai yang

---

12 Hak pakai yang bersifat privat adalah hak pakai yang dikuasai oleh warga negara Indonesia orang asing yang berkedudukan di Indonesia, Perseroan terbatas atau perusahaan asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

dimiliki pemerintah daerah bersifat Hak Pakai Publik dengan implikasi *right to use* bukan *rights of disposal* sehingga pemerintah daerah hanya berwenang untuk memanfaatkan tanah tersebut secara tidak terbatas untuk kepentingan umum dalam rangka fungsi pelayanan kepada masyarakat namun tidak berwenang untuk mengalihkannya kepada pihak ketiga dalam bentuk apapun serta tidak berwenang untuk menjadikannya sebagai objek hak tanggungan. Bila Pemerintah Daerah menganggap Barang Milik Daerah tersebut sudah tidak diperlukan lagi dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan maka terhadap hak pakainya dapat dilepaskan kepada negara untuk selanjutnya dimohonkan kembali oleh pihak yang memerlukan dan memenuhi persyaratan.

## 2. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan melalui tulisan ini khususnya berkaitan dengan peluang penggunaan Barang Milik Daerah oleh Desa Adat kiranya dapat menggunakan mekanisme pemanfaatan Barang Milik Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

## Daftar Bacaan

- Ali, Achmad 2002, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta, PT.Toko Gunung Agung.
- Asshiddiqie, Jimly *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta, Konstitusi Press.
- Darpana, I Made dan I Gede Pasek Pramana, 2022, "Majelis Desa Addat sebagai Pasikian Desa Adat di Bali", *Jurnal Kertha Negara*, Vol.10 No.3 Tahun 2022
- Febriana, Era Nandya 2017, *engelolaan Barang Milik Daerah Berdasarkan peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan barang Milik Negara/Daerah*" *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 4 Issue 2, Agustus 2017.
- Hanif, Nurcholis. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Laksana, I Gušti Ngurah Dharma dkk, 2014, "Kedudukan Desa Adat di Bali dalam Kaitannya dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Laporan Penelitian Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Rahardjo, Satjipto 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bhakti.
- Zuhdi, Abdillah Muhammad 2020, "Keabsahan pemindahtanganan Barang Milik Daerah Berupa Tanah melalui Jual Beli" *Jurnal Perspektif*, Volume 25 Nomor 1 Tahun 2020, Januari 2020.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6063).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547)
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 2019 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 4).