

**TINJAUAN ATAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA  
MALANG DALAM PELEPASAN TANAH NEGARA KEPADA  
ORANG YANG MENGUASAI**

(Studi Di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang)

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan  
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

**GRIZELDA**

NIM. 0910113123



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2013**

## LEMBAR PERSETUJUAN

Judul Skripsi : TINJAUAN ATAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA MALANG DALAM PELEPASAN TANAH NEGARA KEPADA ORANG YANG MENGUASAI (STUDI DI BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH KOTA MALANG)

Identitas Penulis :

a. Nama : Grizelda

b. NIM : 0910113123

Konsentrasi : Hukum Perdata Murni

Jangka waktu penelitian : 4 bulan

Disetujui pada tanggal : 15 Mei 2013

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Moch. Bakri, S.H. M.S  
NIP : 19500815 197903 1 002

Imam Kuswahyono S.H. M.Hum  
NIP. 19571021 198601 1 002

Mengetahui :

Ketua Bagian

Hukum Perdata Murni

Siti Hamidah S.H. M. Hum  
NIP : 19660622 199002 2 001

## LEMBAR PENGESAHAN

TINJAUAN ATAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA MALANG DALAM  
PELEPASAN TANAH NEGARA KEPADA ORANG YANG MENGUASAI  
(STUDI DI BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH  
KOTA MALANG)

Oleh :  
GRIZELDA  
0910113123

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal :

Ketua Majelis Penguji

Anggota

Prof. Dr. Moch. Bakri, S.H. M.S  
NIP : 19500815 197903 1 002

Prof. Dr. Suhariningsih S.H. M.S.  
NIP. 19500526 198002 2 001

Anggota

Ketua Bagian Hukum Perdata

Imam Kuswahyono S.H. M.Hum  
NIP. 19571021 198601 1 002

Siti Hamidah S.H. M. Hum  
NIP : 19660622 199002 2 001

Mengetahui :

Dekan Fakultas Hukum

Dr. Sihabuddin, S.H., M.H.  
NIP : 19591216 198503 1 001

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Tinjauan Atas Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam Pelepasan Tanah Negara Kepada Orang Yang Menguasai (Studi Di Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kota Malang)”**.

Skripsi ini diajukan guna melengkapi syarat dalam mencapai gelar Sarjana Hukum Jenjang pendidikan Strata Satu Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini sulit untuk dapat diwujudkan tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang memberikan kontribusinya baik material maupun spiritual khususnya kepada :

1. Universitas Brawijaya yang telah memberi kesempatan untuk menjadi mahasiswa di sini.
2. Bapak DR. Sihabudin, SH.MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Ibu Siti Hamidah, SH.M.Hum selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
4. Prof. Dr. Moch Bakri S.H. M.S. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis dengan penuh kesabaran selama penyusunan maupun penulisan skripsi ini.
5. Bapak Imam Kuswahyono S.H. M.Hum selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang telah memberikan pengarahan kepada penulis dengan penuh perhatian dan kesabaran selama penyusunan skripsi ini.
6. Kepada kedua orang tua yang sangat penulis sayangi. Papa Simon dan mama Zaida. Ini hasil dari saya. Dengan bismillah doakan saya sukses setelah ini.
7. Kepada dua adik laki-laki yang sangat menyebalkan namun dirindukan. Yang selalu membuat malassss kembali ke Malang jika sudah dirumah. Qarnul Al-

Levri dan M. Raikhal Fiqri. Terimakasih karena selalu bertanya ‘kak, kapan pulang kerumah?’ walau sebenarnya yang ingin dikatakan adalah “jangan lupa oleh-oleh ya kak”. I love you.

8. Kepada sahabat yang luarbiasa tetap menemani, dari jaman daftar ulang maba, kuliah, sampai sepuh gini ngurus skripsi olwais tugeder. Sak dospem pun sama. Tapi masih mampu menghadapi manusia yang banyak khilaf ini. Trimakasih banyak Halimatus Sakdiyah. ☺
9. Kepada sahabat-sahabat wanita. Giska Hermiana. Gita Ismala. Intanomaya Sendy. Zahrotul Maulidah. Dita Anggraini. Anindya Syafina. Trimakasih atas warna-warni-nya 1460 hari mampu menemani penulis dan trimakasih atas jowo translet kilatnya. ☺
10. Kepada organisasi yang menemani hari-hari saya selama kuliah. FORMAH PK FHUB. Saya bangga menjadi bagian dari kalian.
11. Kepada teman-teman veteran/sempak mania atau apalah namanya. Angkatan '09 Formah PK FHUB. Dewi. Sutiini. Siska. Cindy. Ivan. Febrian. Geo. Hapit. Kausar. Adi. Mukti. Fikri. Kentung. Aping. Dibi. Bara. Dimas. Ade. Feri. Memet. Arma. Dan semuanya yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. Trimakasih banyak atas segalanya. Kalian yang terbaik dan Kalian ruar biasaaaaa. ☺
12. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu yang telah mendukung baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penulisan skripsi ini.

Semoga Allah SWT memberikan dan melimpahkan rahmat dan karunia-Nya atas segala bantuan yang telah diberikan kepada penulis.

Akhir kata, penulis berharap semoga penulisan skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak serta menambah wacana pemikiran bagi kita semua.

Malang, 14 Mei 2013

Penulis

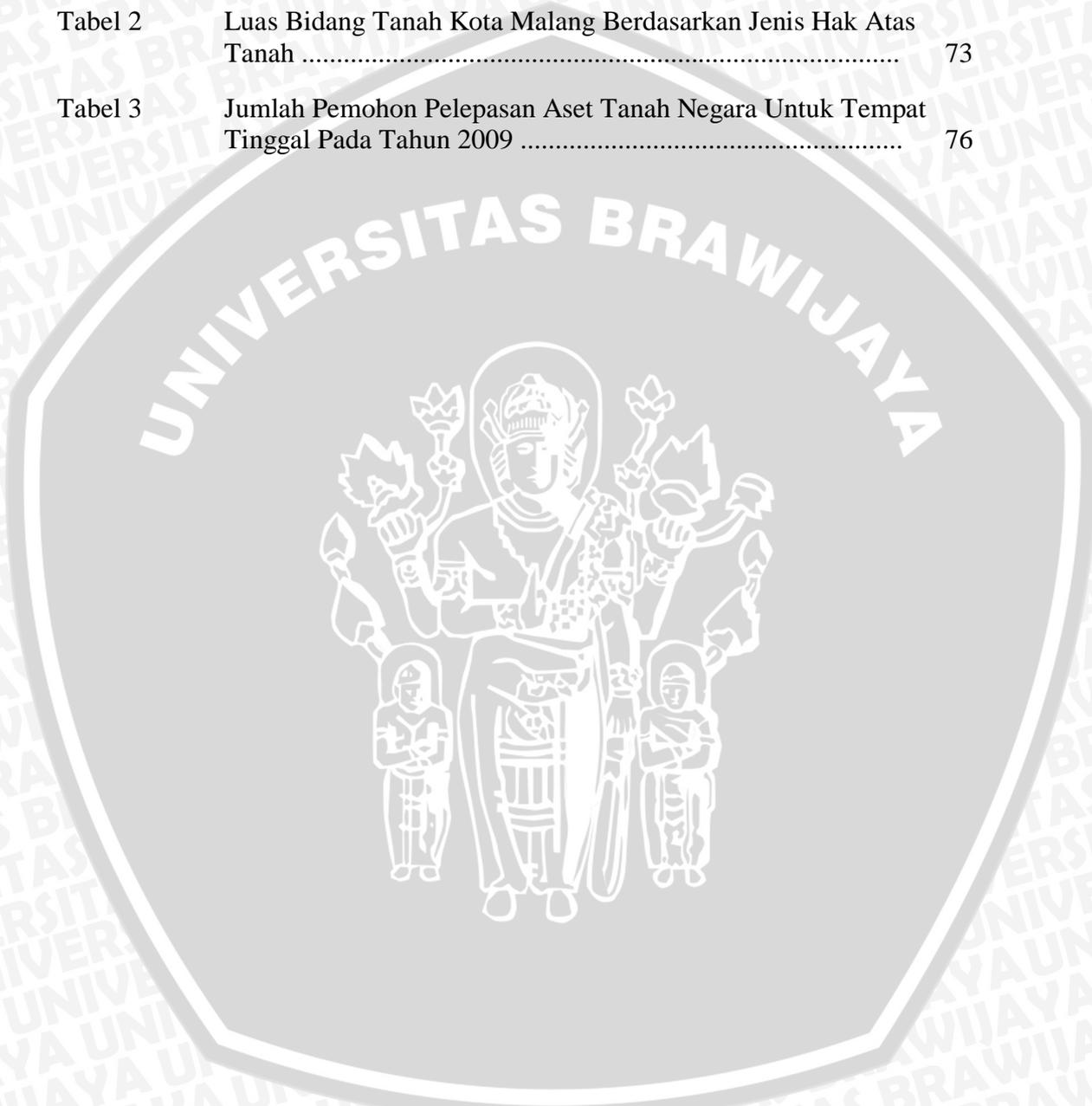
## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PERSETUJUAN .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	x
DAFTAR BAGAN .....	xi
RINGKASAN .....	
<b>Bab I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Sistematika Penulisan.....	13
<b>Bab II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Pelepasan dan Pemindahtangan Tanah Negara .....	14
B. Tinjauan Umum Tentang Hak Penguasaan.....	24
1. Macam-Macam Hak Penguasaan Atas Tanah .....	24
2. Konsep Hak Menguasai Negara .....	26
3. Konsep Tanah Yang dikuasai Rakyat.....	36
C. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah .....	37
1. Hak Milik .....	38
2. Hak Guna Usaha .....	44
3. Hak Guna Bangunan .....	45
4. Hak Pakai .....	46
5. Hak Sewa.....	47
6. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan .....	48
<b>Bab III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian .....	49
B. Lokasi Penelitian .....	49
C. Jenis dan Sumber Data .....	50
D. Populasi dan Sampel .....	51
E. Teknik Pengambilan Data .....	52
F. Teknik Analisis Data .....	53
G. Definisi Operasional.....	54
<b>Bab IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	55
1. Gambaran Umum Kota Malang.....	55

2.	Gambaran Umum Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah .....	58
a.	Latar Belakang Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah .....	58
b.	Letak Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah ....	59
c.	Visi dan Misi Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah .....	59
d.	Struktur dan Fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah .....	60
e.	Luas Wilayah Kota Malang Beserat Jenis Hak .....	70
B.	Tinjauan Atas Kebijakan Pelepasan Tanah Negara Yang dikuasai Oleh Rakyat.....	77
1.	Mekanisme pengajuan ijin Pelepasan tanah negara yang dikuasai oleh rakyat menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 .....	82
2.	Mekanisme Pengajuan Ijin Pelepasan Tanah Negara yang dikuasai Oleh Rakyat yang dikeluarkan oleh Dinas Perumahan (sekarang disebut Badan Pengelola Keuangan Aset Daerah) .....	86
3.	Tinjauan atas Kebijakan dalam Pelepasan Hak Tanah Aset Pemerintah Kota Malang dan Memberikan Kepada Orang Yang Menguasai .....	89
C.	Hambatan Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Kota Malang Dalam Memberikan Pertimbangan Pelepasan Hak Tanah Aset Kepada Orang Yang Menguasai .....	98
D.	Solusi Dari Hambatan Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Kota Malang Dalam Memberikan Pertimbangan Pelepasan Hak Tanah Aset Kepada Orang Yang Menguasai .....	103
<b>Bab V</b>	<b>PENUTUP</b>	
A.	Kesimpulan .....	106
B.	Saran .....	108
	DAFTAR PUSTAKA .....	109
	LAMPIRAN	

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1	Luas Kecamatan (Km2) dan Persentase Terhadap Luas Kota Malang (Sampai Dengan Tahun 2008 .....	71
Tabel 2	Luas Bidang Tanah Kota Malang Berdasarkan Jenis Hak Atas Tanah .....	73
Tabel 3	Jumlah Pemohon Pelepasan Aset Tanah Negara Untuk Tempat Tinggal Pada Tahun 2009 .....	76



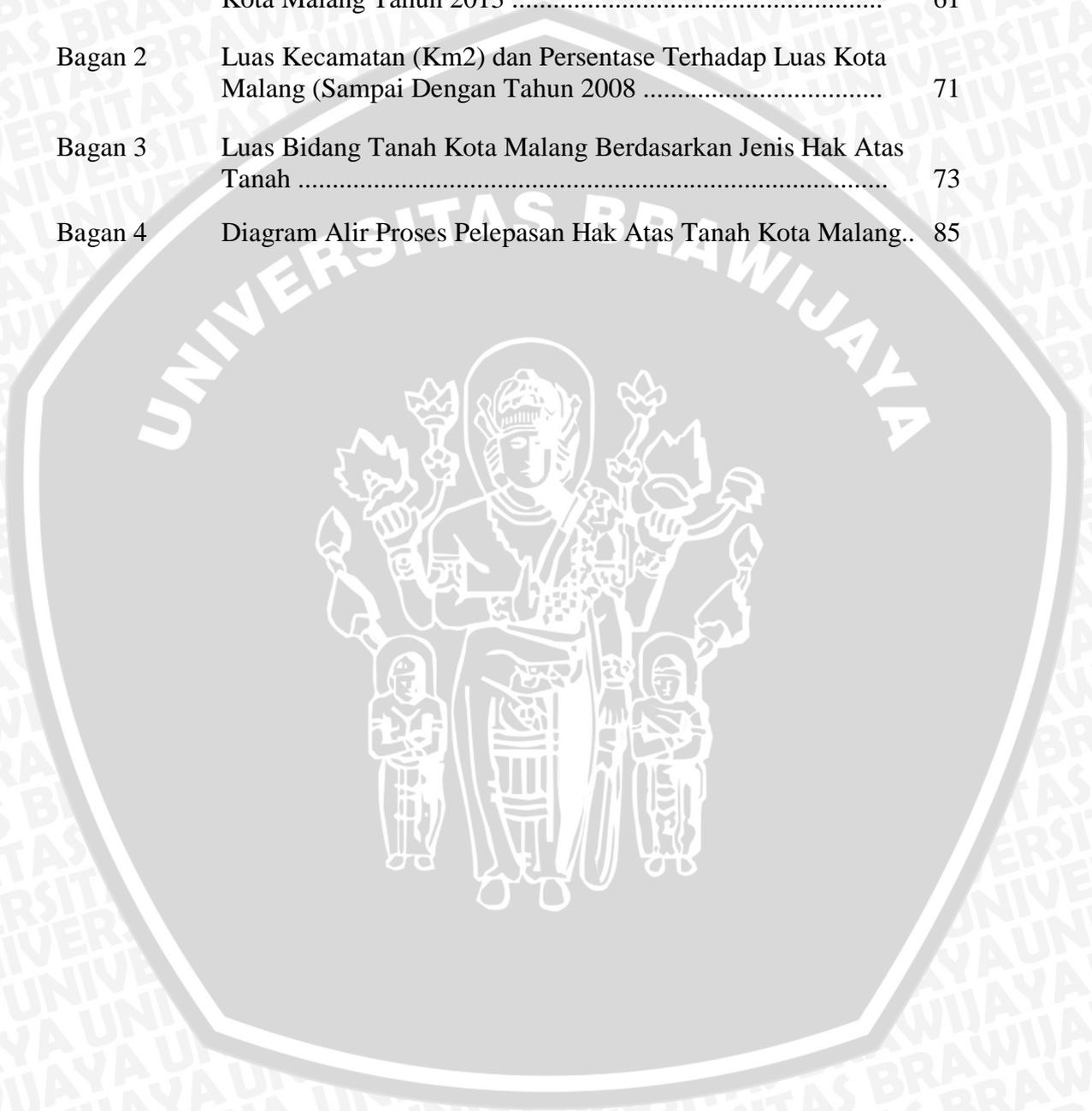
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1    Peta Wilayah Kota Malang ..... 56



**DAFTAR BAGAN**

Bagan 1	Struktur Organisasi Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang Tahun 2013 .....	61
Bagan 2	Luas Kecamatan (Km2) dan Persentase Terhadap Luas Kota Malang (Sampai Dengan Tahun 2008 .....	71
Bagan 3	Luas Bidang Tanah Kota Malang Berdasarkan Jenis Hak Atas Tanah .....	73
Bagan 4	Diagram Alir Proses Pelepasan Hak Atas Tanah Kota Malang..	85



## RINGKASAN

GRIZELDA, Hukum Perdata Murni, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2013, *Tinjauan Atas Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam PELEPASAN Tanah Negara Kepada Orang Yang Menguasai (Studi Di Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kota Malang)*, Moch. Bakri, Prof. Dr., S.H. M.S.; Imam Kuswahyono S.H. M. Hum.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah Tinjauan Atas Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam Pelepasan Tanah Negara Kepada Orang Yang Menguasai. Hal ini dilatarbelakangi dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk kota malang namun ketersediaan tanah sebagai tempat tinggal semakin menipis. Mengingat hal tersebut, masyarakatpun mulai memanfaatkan tanah-tanah kosong milik pemerintah yang sudah lama tidak didayagunakan. Hal ini sudah berlangsung lama dan terus-menerus, sehingga timbul perasaan khawatir dari masyarakat jika sewaktu-waktu tanah yang didayagunakan oleh masyarakat tersebut akan digunakan dan diambil kembali oleh pemerintah. Oleh karena itu, sejak jaman orde baru banyak sekali masyarakat Kota Malang yang melakukan permohonan pelepasan aset tanah negara. Namun, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kebijakan tersebut tidak lagi berjalan dengan optimal, mengingat pelepasan aset untuk saat ini memerlukan persetujuan DPRD Kota Malang.

Untuk menjawab permasalahan di atas dilakukan penelitian yang dengan menganalisa data secara deskriptif kualitatif serta metode yang digunakan yuridis sosiologis, dilakukan berdasarkan studi lapang (wawancara).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hal-hal yang menjadi pertimbangan DPRD dalam memberikan persetujuan terhadap permohonan pelepasan aset adalah untuk meningkatkan daya guna tanah, mencegah terjadinya kerugian daerah jika tidak dimanfaatkan dengan baik, masyarakat yang mengajukan permohonan pelepasan sebagian besar adalah keluarga pra-sejahtera, lahannya teralu sempit atau bangunan yang berdiri diatasnya sudah terlalu tua sehingga tidak dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pemerintah. Adapun hambatan yang menyebabkan tidak optimalnya kebijakan ini adalah masih adanya kekosongan hukum mengenai prosedur permohonan pelepasan aset tanah negara, lembaga yang mengatur mengenai pelepasan aset ini merupakan lembaga baru yang masih memerlukan penyesuaian dalam birokrasi.

Menyikapi masalah-masalah yang terjadi di atas, maka perlu dibenahi kembali peraturan perundang-undangan serta birokrasi kelembagaan terkait sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan perlunya sosialisasi lebih jauh mengenai mekanisme pelepasan aset tanah negara, mengingat keinginan masyarakat besar terhadap kepemilikan tanah yang telah dikuasai, namun masih minim pengetahuan tentang sistem pengajuan permohonan pelepasan aset tanahnya. Sehingga dapat tercapai kinerja yang optimal yang sebagaimana mestinya agar masyarakat mengetahui eksistensi BPKAD dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Tanah adalah sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sebagai kekayaan nasional<sup>1</sup>. Tanah merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap orang pasti memerlukan tanah, bukan hanya dalam menjalani hidup dan kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah.

Menurut Achmad Rubaie, dalam bukunya yang berjudul Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum memberikan arti penting lainnya tentang tanah :

Tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan factor dan modal pembangunan. Sebagai capital asset tanah telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Disatu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan di sisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya<sup>2</sup>.

Tanah merupakan bagian dari bumi. Ruang lingkup bumi menurut UUPA adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah

---

<sup>1</sup> Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>2</sup> Rubaie, Achmad. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Bayu Media Publishing. Malang. Hal 1.

air<sup>3</sup>. Khusus dalam hal ini, tanah yang dimaksudkan bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Pengertian *penguasaan* dapat digunakan dalam arti fisik dan yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek public. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum. Pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah tersebut<sup>4</sup>. Misalnya pemilik tanah mempergunakan, mengelola, atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya untuk kepentingannya sendiri, yang tidak diserahkan kepada pihak lain. Selain itu, ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dikenai hak secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain<sup>5</sup>, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditur (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan jaminan akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek public, yaitu

<sup>3</sup> Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>4</sup> Santoso, Urip. 2009. *Hukum Agraria & Hak-hak atas tanah*. Kencana. Jakarta. Hal 73.

<sup>5</sup> Ibid.

penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh Negara di Indonesia termuat dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi : Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan di digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebelum amandemen UUD 1945, pasal 33 ayat (3) tersebut dijelaskan dalam penjelasan pasal 33 alinea 4 yang berbunyi : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari ketentuan pasal 33 ayat (3) dan penjelasannya tersebut tampak bahwa, menurut konsep UUD 1945, hubungan antara Negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hubungan penguasaan. Artinya bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Apa yang dimaksud dengan *dikuasai* oleh Negara, dalam UUD 1945 tidak ada penjelasan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pasal 33 ayat (3) ini termuat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 2 UUPA dan penjelasannya yang merupakan pelaksana pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menjelaskan konsep *dikuasai* bahwa pengertian *dikuasai* oleh Negara bukan berarti *dimiliki*, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur hal tersebut.

Berdasar Pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian *dikuasai* oleh Negara bukan berarti *dimiliki*, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur. Isi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh Negara tersebut semata-mata bersifat public (wewenang untuk mengatur/wewenang regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi<sup>6</sup>. Oleh karena itu, apabila Negara memerlukan tanah untuk membangun kantor-kantor pemerintah, ditempuh cara dengan memberikan suatu hak atas tanah (hak pakai atau hak pengelolaan) kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah itu.

Menurut pasal 2 ayat (3) UUPA, wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh Negara itu digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Semua kebijakan pemerintah dibidang agraria yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, harus dapat meningkatkan kemakmuran, kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya. Kebijakan pemerintah dibidang agraria yang hanya menguntungkan segelintir orang dan merugikan rakyat banyak, tidak dapat dibenarkan<sup>7</sup>.

Pasal 4 UUPA juga memberikan pemahaman lebih lanjut mengenai tidak berlakunya lagi asas domain. Seperti yang peneliti kutip dari penjelasan UUPA (II nomor 2) :

Asas domain yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agrarian yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Asas domain adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada Negara merdeka dan modern. Berhubung dengan ini asas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai “pernyataan domein”, yaitu misalnya dalam pasal 1 agrarian besluit (S. 1870-

<sup>6</sup> Bakri, Muhammad. 2007. *Hak menguasai tanah oleh Negara*. Citra Media. Yogyakarta. Hal 5. Istilah ini diambil dari istilah Budi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksannya*. Djambatan. Hal. 234

<sup>7</sup> Ibid. Hal. 6

1118). S. 1875-199a, S. 1874-94f, S. 1877-55 dan S. 1888-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein dicabut kembali<sup>8</sup>.

Adapun maksud dari penjelasan UUPA (II nomor 2) mengenai asas domein tersebut adalah untuk menekankan maksud dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bangsa Indonesia sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat yang bertindak selaku badan penguasa. Sehingga hal ini sesuai dengan maksud dari pasal tersebut bahwa kata-kata “dikuasai” bukan bermaksud “dimiliki”, akan tetapi lebih kepada pengertian bahwa yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa untuk mengatur hal-hal yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) UUPA. Sehingga penggunaan asas domain sudah tidak berlaku lagi hingga saat ini.

Kota Malang sebagai kota kedua terpadat di Jawa Timur dengan jumlah penduduk 820.243 (2010), dengan tingkat pertumbuhan 3,9% per tahun<sup>9</sup> dengan luas daerah 110,06 km<sup>2</sup>. Total luas tanah yang tidak terlalu besar untuk kondisi masyarakat yang lumayan padat di kota Malang ini membuat kebutuhan masyarakat akan tanah/lahan semakin tinggi. Tingginya kebutuhan masyarakat akan tanah/lahan ini berakibat pada menipisnya persediaan lahan-lahan kosong bagi masyarakat untuk menunjang kegiatan sehari-hari mereka. Sehingga masyarakat mulai mencari lahan kosong lainnya untuk dimanfaatkan kegunaannya. Salah satunya adalah adanya lahan-lahan kosong yang masih dikuasai oleh pemerintah kota yang berlandaskan pada hak pengelolaan.

<sup>8</sup> Penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA bagian II nomor (2)

<sup>9</sup> Wikipedia. 2012. *Kota Malang*. Url : [http://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Malang](http://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Malang). Diakses pada tanggal 20 November 2012.

Tanah-tanah yang ada di Kota Malang ini umumnya sudah dilandasi oleh berbagai macam alas hak. Seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak-hak lainnya seperti yang telah diatur oleh pasal 16 UUPA. Namun khusus untuk tanah-tanah kosong yang masih dikuasai pemerintah, biasanya hanya berstatus tanah hak pengelolaan yang dikuasai oleh pemerintah. Oleh karena itu, untuk mendapatkan alas hak yang sah dalam mengelola atau menggunakan tanah kosong yang dilandasi hak pengelolaan dari pemerintah kota malang tersebut, masyarakat memerlukan serangkaian prosedur yang harus dilewati agar tanah kosong yang dikuasai pemerintah ini bisa dikelola dan dimanfaatkan oleh masyarakat dengan sangat baik demi mendorong peningkatan factor ekonomi dan kebutuhan harian masyarakat.

Menurut data yang peneliti dapatkan, saat ini ada sekitar 4.230 bidang tanah yang akan dilepas untuk masyarakat kurang mampu<sup>10</sup>. Aset tanah yang dilepas tersebut rata-rata memiliki luasan di bawah 200 meter persegi (m<sup>2</sup>) dan sudah sulit untuk dimanfaatkan Pemkot Malang. Tanah-tanah tersebut masih dikuasai oleh Pemerintah Kota Malang, sebagian dari tanah tersebut masih digunakan untuk kebutuhan pembangunan pemerintahan. Tanah-tanah tersebut diantaranya berasal dari tanah-tanah pendudukan peninggalan jaman penjajahan oleh Belanda maupun Jepang yang tidak diakui oleh pihak manapun, secara otomatis menjadi penguasaan Pemerintah Kota Malang.

---

<sup>10</sup> Yuswanto. 3 October 2011 . *Pelepasan Aset Pemkot Dipastikan Batal*. Seputar Indonesia. Diakses di <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/432639/> pada tanggal 26 November 2012 pukul 23.41 WIB

Namun tidak sedikit juga tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Malang ini yang masih merupakan tanah kosong sehingga oleh masyarakat setempat tanah kosong ini dimanfaatkan. Proses penempatan tanah yang belum dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Malang ini digunakan masyarakat sebagai penopang aktifitas ekonomi sehari-hari mereka. Alas hak yang digunakan untuk memanfaatkan lahan-lahan milik pemerintah ini bermacam-macam, diantaranya : Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak pakai, hak pengelolaan dengan proses yang bervariasi. Ada yang dari proses sewa-menyewa tanah hingga proses pelepasan aset tanah negara dari Pemerintah Kota Malang untuk dijadikan hak milik perorangan oleh masyarakat melalui pengajuan permohonan pelepasan aset tanah Negara. Salah satu contohnya adalah tanah-tanah milik pemerintah yang terletak didaerah Sukun, Langsep, dan sedikit di wilayah Bareng Tenes yang saat ini masih dikuasai oleh penduduk sekitar sebagai tempat tinggal yang sudah didiami bertahun-tahun dengan cara membayar sewa kepada Pemerintah Kota Malang.

Aturan mengenai pelepasan aset negara ini dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara secara jelas mengatakan bahwa :

- (1) Barang milik Negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan
- (2) Pemindahtanganan barang milik Negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Secara jelas menurut pasal ini pengaturan tentang pengalihan aset negara tidak boleh dilakukan selama tanpa persetujuan oleh anggota DPR/DPRD. Mengingat yang dilepas adalah aset Negara yang keberadaannya demi kepentingan masyarakat.

Implikasi mengenai pelepasan aset tanah hingga saat ini belum semuanya dapat berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan belum ada payung hukum yang jelas mengenai pelepasan aset tanah yang dimohonkan oleh masyarakat<sup>11</sup>. Mengingat selama ini tanah kosong milik pemerintah tersebut kurang dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Malang. Maka oleh masyarakat lahan kosong tersebut dimanfaatkan untuk tempat tinggal oleh masyarakat.

Selama ini masyarakat menempati lahan-lahan kosong milik pemerintah tersebut dengan sistem sewa-menyewa yang berlandaskan hak pengelolaan dengan membayar sejumlah nominal. Hal ini sudah dilakukan selama puluhan tahun oleh masyarakat sebagai tempat tinggal. Karena proses sewa-menyewa tanah yang dikuasai oleh pemerintah dengan masyarakat ini sudah berjalan puluhan tahun, tentu masyarakat yang mendiami tanah tersebut ingin mendapatkan rasa aman dari ancaman pengambilan tanah tersebut. Salah satu yang bisa mereka tempuh adalah dengan melakukan perubahan alas hak penguasaan terhadap tanah tersebut. Jika selama dalam proses sewa-menyewa, alas yang melandasi penguasaan mereka terhadap tanah tersebut hanyalah

---

<sup>11</sup> Endang Sukarelawati 12 Jan 2012. *Proses Pelepasan Aset Pemkot Malang Jalan Terus*. Diakses di : <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/80311/proses-pelepasan-aset-pemkot-malang-jalan-terus> pada tanggal 27 November 2012 pukul 16.06 WIB

surat bukti pembayaran retribusi, maka seharusnya status hak tanah pengelolaan yang disewakan kepada masyarakat tersebut bisa berubah menjadi tanah yang berhak milik, milik masyarakat yang mengajukan permohonan atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Malang tersebut.

Kebijakan mengenai pelepasan aset tanah yang dikuasai oleh pemerintah tersebut dengan cara pengajuan permohonan kepada badan yang bersangkutan. Dalam hal ini badan yang berwenang mengatur prosedural ijin permohonan pelepasan tanah aset Negara tersebut adalah Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang.

Namun kemudian yang menjadi masalah adalah tidak semua permohonan pelepasan aset ini dikabulkan, sehingga ada yang dikabulkan adapula yang tidak dikabulkan. Lalu oleh peneliti timbul pertanyaan. Sebenarnya apa yang melandasi pertimbangan dikabulkan atau tidak dikabulkan suatu permohonan pelepasan aset tanah negara? Bagaimana kriteria dan syarat-syarat tanah yang bisa dikabulkan dengan permohonan pelepasan aset tanah negara? Bagaimana prosedurnya? Bagaimana proses penetapan ganti rugi dari adanya mekanisme permohonan ini? Apakah masuk dalam kas daerah? Dan bagaimana status tanah yang diubah hak miliknya tersebut?

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis mengambil judul “Tinjauan Atas Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam Pelepasan Tanah Negara Kepada Orang yang Menguasai (Studi Di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang)”.

## B. Perumusan Masalah

1. Apa yang menjadi tinjauan atas kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam pelepasan tanah negara kepada orang yang menguasai?
2. Apa hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Malang dalam memberikan pertimbangan atas kebijakan dalam pelepasan tanah negara kepada orang yang menguasai dengan solusinya?

## C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan uraian pada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam pelepasan tanah negara kepada orang yang menguasai.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Malang dalam memberikan pertimbangan atas kebijakan dalam pelepasan tanah negara kepada orang yang menguasai beserta solusinya.

#### D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan berupa :

##### 1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah untuk menambah wawasan dan khasanah keilmuan hukum khususnya yang berkaitan dengan pemberian pertimbangan atas kebijakan dalam pelepasan tanah negara kepada orang yang menguasai.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Pemerintah Kota yaitu sebagai masukan dalam rangka memberi pertimbangan terhadap tanah negara yang dikuasainya, agar mempertimbangkan dengan baik apakah pelepasan aset tanah Negara yang dikuasainya sudah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki demi terjaminnya kepastian hak dan kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang akan di pindahtangankan tersebut.
- b. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang yaitu sebagai bahan masukan terutama dari aspek yuridisnya untuk melakukan pertemuan dan musyawarah dengan pihak Pemerintah Kota Malang.
- c. Praktisi dan cendikiawan yaitu diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi kemajuan ilmu hukum

khususnya hukum agraria dan dijadikan sebagai dasar pemikiran bagi penelitian yang serupa secara lebih mendalam.

- d. Masyarakat yaitu diharapkan penelitian ini dapat memberikan wacana bahwa sebenarnya masyarakat punya hak untuk mengetahui dan menanyakan mengenai kedudukan dan status tanah yang akan dilepaskan oleh Pemerintah Kota Malang melalui wakil-wakil mereka di DPRD. Hal ini sangat penting mengingat kebanyakan masyarakat tidak mengetahui hak-hak dan kewajiban mereka berkaitan dengan masalah ini.



## **E. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada Bab I (satu) dibahas mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab II (dua) dibahas mengenai argumentasi ilmiah yang dipakai sebagai referensi.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada Bab III (tiga) dibahas mengenai jenis penelitian, lokasi penelitian, jenis data dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisa data.

### **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada Bab IV (empat) dibahas mengenai gambaran umum lokasi penelitian dan pembahasannya.

### **BAB V : PENUTUP**

Pada Bab V (lima) berisi kesimpulan dan saran dari tugas akhir yang telah dikerjakan.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 1. Kajian Umum Pelepasan dan Pemindahtanganan Tanah Negara

Tanah negara (*vrij landsdomein*) adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara yang meliputi semua tanah yang sama sekali bebas dari hak-hak seseorang<sup>12</sup> atau tanah yang digunakan atas dasar kepentingan penyelenggaraan instansi pemerintah<sup>13</sup>. Sedangkan pengertian tanah hak adalah tanah yang telah dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

Tanah Negara dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu : tanah Negara bebas dan tanah Negara tidak bebas. Tanah Negara bebas adalah tanah Negara yang langsung dibawah penguasaan Negara, di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak selain Negara.

Tanah Negara bebas ini bisa langsung di mohon oleh perorangan kepada pemerintah / Negara dengan melalui suatu prosedur yang lebih pendek daripada prosedur terhadap tanah Negara yang tidak bebas.

Tanah Negara tidak bebas adalah tanah Negara yang diatasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak punya pihak lain<sup>14</sup>, misalnya :

- a. Tanah Negara yang diatasnya ada hak pengelolaan yang dipunyai oleh ;

Pemerintah daerah/Kota, perum perumnas, pertamina, bulog, badan otorita khusus, (seperti badan otorita batam dipulau batam), kawasan industry, PDAM, PLN, PT. INKA / PJKA, dinas pengairan, dan badan-badan

<sup>12</sup> Tabloid Rumah. 2008. *Ingin memiliki tanah Negara?* Diakses pada tanggal 7 januari 2013 pukul 16.21 WIB di: <http://nasional.kompas.com/read/2008/05/14/16224046/ingin.memiliki.tanah.negara>

<sup>13</sup> Ahira, Anne. 2011. *Ambiguitas Pemahaman Tanah Negara*. Diakses 7 Januari 2013 pukul 16.30 WIB di : <http://www.anneahira.com/tanah-negara.htm>

<sup>14</sup> Noor, Rico Septian. 2011. *Perubahan Status Tanah Negara Menjadi Hak Milik Pribadi Di Bantaran Sungai Kahayan (Studi di Kelurahan Pahandut Seberang Kota Palangkaraya)*. Tesis. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

pemerintah atau pemerintah daerah lainnya. Berlakunya hak pengelolaan ini adalah sepanjang diperlukan oleh pemegangnya. Pemegang hak ini diberikan kewenangan oleh Negara untuk memberikan sebagian tanahnya untuk pihak ketiga seperti kita dengan seijin pemerintah untuk menjadi hak milik.

- b. Tanah yang di atasnya ada hak seperti hak guna usaha, yang dipunyai baik badan usaha milik Negara (BUMN, seperti PTP DAN Perhutani) maupun badan swasta yang bergerak pada bidang usaha : pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Masa berlaku hak guna usaha ini adalah 35 tahun, tetapi bisa diperpanjang 25 tahun dan seterusnya sepanjang Negara mengijinkannya.
- c. Tanah Negara yang di atasnya ada hak pakai, dipunyai oleh orang (WNI), atau badan-badan usaha baik swasta dalam negeri (PMDN) maupun swasta asing (PMA) atau usaha patungan PMDN – PMA, perwakilan Negara asing atau internasional. Hak pakai ini berlaku selama 20 tahun dan bisa diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang Negara mengijinkannya.
- d. Tanah Negara yang di atasnya telah ada hak-hak lain seperti hak guna bangunan. Hak ini berlaku 30 tahun namun bisa diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang Negara mengijinkannya.

Pelepasan menurut Kamus besar bahasa Indonesia adalah pe-le-pas-an n 1 proses, cara, perbuatan (hal dsb) melepas(kan); 2 pemecatan (dr tugas); 3 dubur; anus; 4 Geo pengurangan atau penghilangan awan, baik secara alami maupun secara buatan<sup>15</sup>. Namun pelepasan dalam kajian ini adalah proses atau cara

<sup>15</sup> Pusat bahasa departemen pendidikan nasional. 2008. Pada tanggal 3 desember 2012 Pukul 00.26 WIB. Diunduh di : <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>

perbuatan untuk melepaskan dan dalam kasus ini yang akan dilepaskan adalah aset berupa tanah milik pemerintah.

Aset pada awalnya merupakan istilah ekonomi, sehingga tidak dijumpai dalam istilah hukum karena belum menjadi konsep hukum. Dalam kamus ekonomi, kata aset atau asset berarti aktiva, yaitu segala sesuatu yang bernilai komersial yang dimiliki oleh sebuah perusahaan atau individu. Bisa dibagi kedalam aktiva lancar, investasi, aktifa tetap, aktiva tidak berwujud (seperti hak cipta).<sup>16</sup>

Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau social di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyedia jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya<sup>17</sup>.

Tanah merupakan aset tetap, disamping peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Aset tetap merupakan suatu bagian utama aset pemerintah, dan karenanya signifikan dalam penyajian

---

<sup>16</sup> Sumadji P. dkk. 2006. Kamus ekonomi. Wipres. Tanpa Kota. Halaman 63. Disadur dari Supriyadi. 2011. Aspek Hukum Tanah Aset Daerah. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta. Halaman 148.

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akutansi Pemerintahan (Supriyadi. Ibid. Halaman 69)

neraca<sup>18</sup>. Sedangkan yang tidak termasuk aset tetap adalah aset yang dikuasai untuk dikonsumsi dalam operasi pemerintah, seperti bahan (materials) dan perlengkapan (supplies).<sup>19</sup>

Menurut Lampiran II Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akutansi Pemerintahan; Pernyataan No. 07-Akutansi Aset Tetap-Pengakuan Aset Tetap-Angka 16. Untuk dapat diakui sebagai aset tetap, suatu aset harus berwujud dan memenuhi kriteria<sup>20</sup> :

- a. Mempunyai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan
- b. Biaya perolehan aset dapat diukur secara andal
- c. Tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas
- d. Diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan

Dengan suatu pernyataan negatif, maka tanah-tanah yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut diatas bukanlah tanah aset daerah.

Manfaat ekonomi masa depan yang terwujud dalam aset adalah potensi aset tersebut untuk memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak langsung, bagi kegiatan operasional pemerintah, berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah. Tujuan utama dari perolehan aset tetap adalah untuk digunakan oleh pemerintah dalam mendukung kegiatan operasionalnya dan bukan dimaksudkan untuk dijual. (Lampiran II Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akutansi Pemerintahan;

---

<sup>18</sup> Dalam Lampiran II Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akutansi Pemerintahan, BAB : UNSUR LAPORAN KEUNGAN, Sub Bab Neraca. Dijelaskan maksud dari pengertian neraca (paragraph 59). Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Supriyadi. Ibid. Halaman 150.

<sup>19</sup> Supriyadi. Ibid. Halaman 70

<sup>20</sup> Ibid. Halaman 71.

Pernyataan No. 07-Akutansi Aset Tetap-Pengakuan Aset Tetap-Angka 19)<sup>21</sup>.

Dalam buku karangan Supriyadi, terminology untuk pelepasan aset tanah ini bukan “pelepasan” tetapi menggunakan “pemindahtanganan”.

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang sebagai tindak lanjut dari penghapusan. Pemindahtanganan Barang Milik Negara (dalam hal ini tanah) merupakan pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah<sup>22</sup>.

Pemindahtanganan tanah negara ditetapkan dengan keputusan kepala daerah setelah mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Bentuk-bentuk pemindahtanganan sebagai tindak lanjut atas penghapusan tanah aset daerah, meliputi :

a. Penjualan

Mengingat bahwa fungsi tanah yang berada dalam penguasaan daerah harus benar-benar dipergunakan secara tertib dan harus diamankan, yaitu jangan sampai menimbulkan pertentangan dimasyarakat. Pemindahtanganan tanah negara melalui pelepasan dengan ganti rugi dapat diproses dengan pertimbangan menguntungkan daerah<sup>23</sup>. Perhitungan nilai tanah memperhatikan harga umum setempat yang dilakukan oleh panitia penaksir yang dibentuk dengan keputusan kepala daerah atau dapat dilakukan oleh lembaga independen yang

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Supriyadi. 2011. *Aspek Hukum Tanah dan Aset Daerah*. Prestasi Pustakaraya. Jakarta. Hal 328.

<sup>23</sup> Ibid. Hal 329

bersertifikat dibidang penilaian. Proses pemindahtanganan hak ini dilakukan dengan pelelangan/tender.

b. Tukar-menukar

Diatur dalam pasal 54 sampai dengan 57 PP Nomor 6 Tahun 2006 jis.

Pasal 73 sampai dengan 77 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17

Tahun 2007. Tukar menukar tanah Negara dilaksanakan dengan pertimbangan :

- 1) Untuk memenuhi kebutuhan operasional penyelenggaraan pemerintahan
- 2) Untuk optimalisasi tanah Negara
- 3) Tidak tersedia dana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah

Tukar menukar tanah Negara dapat dilakukan dengan :

- 1) Pemerintah daerah lain
- 2) BUMD / Badan Hukum Milik Daerah
- 3) Swasta

Tukar menukar tanah Negara dapat berupa :

- 4) Tanah yang telah diserahkan kepada SKPD kepada kepala daerah melalui pengelola

c. Hibah

Tanah yang masih digunakan untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pengguna tetapi tidak sesuai dengan tata ruang wilayah dan penataan kota. Tukar-menukar tersebut dilaksanakan oleh pengelola

setelah mendapat persetujuan kepada daerah. Bentuk pemindahtanganan tanah Negara adalah hibah, sebagaimana diatur dalam pasal 58 sampai dengan pasal 60 PP Nomor 6 Tahun 2006 jis. Pasal 78 sampai dengan pasal 80 Peraturan pemerintah dalam negeri Nomor Tahun 2007.

Hibah tanah Negara dilakukan dengan pertimbangan untuk kepentingan social, keagamaan, kemanusiaan, dan penyelenggaraan pemerintah daerah. Hibah untuk kepentingan social, keagamaan dan kemanusiaan misalnya untuk kepentingan pendidikan, tempat ibadah, kesehatan dan sejenisnya. Sedangkan hibah untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan yaitu hibah antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah.

d. Penyertaan modal pemerintah

Hal ini diatur dalam pasal 62 sampai dengan pasal 66 PP Nomor 6 Tahun 2006 jo. Pasal 81 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007. Penyertaan modal pemerintah daerah atas tanah Negara dilakukan dalam rangka pengembangan dan peningkatan kinerja BUMN atau badan hukum lainnya yang dimiliki pemerintah daerah dan swasta. Tanah Negara yang dijadikan sebagai penyertaan modal daerah tersebut oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) . penyertaan modal pemerintah daerah di tetapkan dengan pemerintah daerah.

Menurut Heru Kuswanto dalam modulnya yang diterbitkan secara online oleh Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya memberikan definisi mengenai peralihan hak atas tanah secara umum. Menurutnya peralihan hak atas tanah yaitu suatu peristiwa hukum dimana subjek kepemilikan tanah beralih dari seseorang ke orang lain.<sup>24</sup> Sedangkan menurut Toyib Sugianto dan Imam Kuswahyono<sup>25</sup> peralihan hak atas tanah adalah perbuatan hukum untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain, menurut tatacara sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Budi Harsono ada berbagai macam cara terjadinya peralihan hak milik<sup>26</sup>, diantaranya :

a. Sediakan berbagai cara memperoleh tanah yang diperlukan, yang ketentuan-ketentuannya disusun dalam suatu system, yang didasarkan atas kenyataan :

1) Status tanah yang tersedia :

- a) Tanahnya tanah Negara atau
- b) Tanahnya tanah hak;

2) Kalau tanahnya tanah hak, apakah pemegang haknya :

- a) Bersedia ataukah
- b) Tidak bersedia menyerahkan atau memindahkan hak atas tanahnya;

<sup>24</sup> Kuswanto Heru. Tanpa Tahun. *Modul PPHAT 7 Peralihan Hak Atas Tanah Dan Jual Beli Tanah*. Fak. Hukum Universitas Narotama Surabaya. Hal 51

<sup>25</sup> Sugianto, Toyib dan Imam Kuswahyono. 2007. *Buku Kedua Tata Cara Perolehan Dan Peralihan Hak Atas Tanah, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, Konversi Hak Atas Tanah, Hak Tanggungan*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Hal 11

<sup>26</sup> Harsono, Budi. 2005. *Hukum Agrarian Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrarian, Isi Dan Pelaksannya*. Djambatan. Jakarta. Hal 343.

- 3) Kalau pemegang haknya bersedia menyerahkan atau memindahkan hak atas tanahnya ;
    - a) Memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan ataukah
    - b) Tidak memenuhi syaratnya.
  - b. Berdasarkan kriteria tersebut disusun system peralihan tanah, baik untuk keperluan pribadi/usaha maupun untuk kepentingan umum, sebagai berikut :
    - 1) Kalau tanah yang tersedia tanah Negara : harus ditempuh acara permohonan hak baru;
    - 2) Kalau yang tersedia tanah hak :
      - a) Dan ada persetujuan bersama serta kata-sepakat mengenai penyerahan tanah yang bersangkutan berikut imbalannya :
        - (1) Ditempuh acara pemindah hak, jika pihak yang memerlukan memenuhi syarat sebagai pemegang haknya ;
        - (2) Ditempuh acara pelepasan hak, diikuti pemberian hak baru yang sesuai, jika pihak yang memerlukan tidak memenuhi syarat. (kepres 55/1993 jo. Peraturan menteri Negara agrarian/kepala BPN Nomor 1/1994).
- (Acara pemindahan hak dan pelepasan hak hakikatnya sama : didasarkan pada kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan dan imbalannya, yang diperoleh melalui musyawarah)

- b) Jika musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan, ditempuh acara pencabutan hak, jika tanah diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum dan tidak dapat digunakan tanah yang lain (diikuti pemberian hak baru yang sesuai). (UU 20/1961 jo. PP 39/1973).

Sedangkan, menurut Toyib Sugianto dan Imam Kuswahyono<sup>27</sup> adapun jenis peralihan hak atas tanah ini terbagi menjadi :

- a. Jual-beli berdasar pasal 1457-1459 KUH Perdata, atau tunai & terang menurut hukum adat. Dalam hukum adat<sup>28</sup>, jual-beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Terang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan dihadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum.

Tunai maksudnya bahwa perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. Oleh karena itu, maka tunai mungkin berarti harga tanah dibayar sebagian (tunai dianggap tunai). Dalam hal pembeli tidak membayar sisanya, maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah, akan tetapi atas dasar hukum utang piutang.

<sup>27</sup> Sugianto, Toyib dan Imam Kuswahyono. 2007. *Buku Kedua Tata Cara Perolehan Dan Peralihan Hak Atas Tanah, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, Konversi Hak Atas Tanah, Hak Tanggungan*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Hal 11

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto. 1983. *Hukum Adat Indonesia*. Rajawali. Jakarta. Hal 72.

b. Tukar-menukar pasal 1541-1546 KUH Perdata

Pengertian tukar menukar dalam pasal 1541 KUH Perdata adalah suatu perjanjian, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal-balik, sebagai gantinya suatu barang lain.

Pasal 1542 KUH Perdata memberikan penjelasan mengenai objek dari proses tukar-menukar ini, bunyinya : segala apa yang dapat dijual, dapat pula menjadi bahan tukar-menukar. Sehingga segala barang atau objek yang bernilai atau barang-barang yang dapat dinilai dengan uang, maka dapat dijadikan sebagai objek.

c. Penghibahan tanah, hal ini diatur dalam pasal 1666 KUH Perdata, yang berbunyi : Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, diwaktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang-undang tidak mengakui lain-lain hibah selain hibah diantara orang-orang yang masih hidup.

d. Hibah Wasiat diatur dalam PP Nomor 24 tahun 1997

Sebelum lahirnya aturan tersebut, surat hibah wasiat harus dibuat dalam bentuk tertulis dari notaris.<sup>29</sup> surat hibah yang tidak dibuat oleh notaris tidak memiliki kekuatan hukum. Mereka yang tunduk pada hukum adat dapat membuatnya dibawah tangan, tetapi proses di kantor

<sup>29</sup> Sutedi, Adrian. 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah*. Sinar Grafika. Jakarta. Hal 99

pertanahan harus dibuat dengan akta PPAT<sup>30</sup>. Namun setelah lahirnya aturan tersebut diatas, setiap pemberian hibah wasiat seyogyanya didaftarkan peralihan haknya itu di kantor pertanahan setempat sebagai bentuk pengamanan hibah tanah.

e. Pewakafan Tanah Pasal 49 UUPA<sup>31</sup>, yang menegaskan bahwa :

- (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan social sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan social, diakui dan dilindungi. Badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan social.
- (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai.
- (3) Pewakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Adapun syarat<sup>32</sup> mengenai peralihan hak atas tanah diuraikan sebagai berikut :

- a. Dilakukan oleh subyek hak/orang/badan hukum yang memiliki wewenang
- b. Dilakukan dengan surat resmi akta yang dibuat oleh PPAT/Notaris

<sup>30</sup> Effendi Perangin. 1990. *Mencegah Sengketa Tanah*. Rajawali. Jakarta. Hal 46.

<sup>31</sup> Sutedi, Adrian. 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah*. Sinar Grafika. Jakarta. Hal 105

<sup>32</sup> Ibid, halaman 13

- c. Ada objek/bidang tanah yang hendak diperalihkan
- d. Membayar BPHTB menurut undang-undang nomor 21 tahun 1997
- e. Mendaftarkan peralihan hak atas tanah ke kantor pertanahan.

## 2. Kajian Umum Hak Penguasaan

Hak Penguasaan atas tanah adalah suatu hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu kepada subjek hukum (orang/badan hukum) terhadap objek hukumnya, yaitu tanah yang dikuasainya.

### 1. Macam Hak Penguasaan Atas Tanah<sup>33</sup>

Berdasarkan kewenangannya, hak penguasaan tanah menurut UUPA dibagi menjadi :

1) Hak penguasaan atas tanah yang mempunyai kewenangan khusus yaitu kewenangan yang bersifat public dan perdata, dan meliputi :

a) Hak bangsa Indonesia (pasal 1 UUPA)

Ini menunjukkan suatu hubungan yang bersifat abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah diseluruh wilayah Indonesia dengan subjeknya bangsa Indonesia.

b) Hak menguasai Negara (pasal 2UUPA)

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat melaksanakan tugas untuk memimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia (kewenangan public).

<sup>33</sup> Hutagalung, Arie Sukanti, dkk. 2012. *Hukum Pertanahan Di Belanda dan Indonesia*. Pustaka Larasan. Denpasar. Halaman 161.

- 2) Hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan yang bersifat umum yaitu kewenangan dibidang perdata dalam penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan jenis-jenis hak atas tanah yang diberikan (hak perorangan atas tanah).

Hak perorangan atas tanah terdiri atas :

- a) Hak atas tanah

Yaitu hak penguasaan atas tanah yang memberi wewenang bagi subjeknya untuk menggunakan tanah dikuasainya.

Hak atas tanah terdiri dari :

- (1) Hak atas tanah orisinal atau primer

Yaitu hak penguasaan atas tanah yang bersumber pada hak bangsa Indonesia dan yang diberikan oleh Negara dengan cara memperolehnya melalui permohonan hak.

Hak atas yang termasuk hak primer adalah :

- (a) Hak Milik
- (b) Hak Guna Bangunan
- (c) Hak Guna Usaha
- (d) Hak Pakai
- (e) Hak Pengelolaan

- (2) Hak atas tanah derivatif atau sekunder

Yaitu hak atas tanah yang tidak langsung bersumber kepada hak bangsa Indonesia dan diberikan pemilik tanah dengan cara memperolehnya melalui perjanjian

pemberian hak abtara pemilik tanah dengan calon pemegang hak yang bersangkutan.

Hak atas tanah yang termasuk dalam hal ini, yaitu :

- (a) Hak Guna Bangunan
- (b) Hak Pakai
- (c) Hak Sewa
- (d) Hak Usaha Bagi Hasil
- (e) Hak Gadai
- (f) Hak Menumpang

b) Hak jaminan atas tanah

Yaitu hak penguasaan atas tanah yang tidak memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang dikuasainya tetapi memberikan wewenang untuk menjual lelang tanah tersebut apabila pemilik tanah tersebut (debitur) melakukan wanprestasi.

Hak-hak jaminan atas tanah menurut hukum tanah nasional adalah hak tanggungan yang diatur dengan UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

## 2. Konsep Hak Menguasai Negara

Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4, yang intinya adalah Negara melalui Pemerintah memiliki tanggung jawab sekaligus tugas utama melindungi “Tanah air Indonesia” yang meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung

didalamnya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Hak menguasai Negara merupakan konsep Negara suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, sehingga kekuasaan berada ditangan Negara. Jadi Negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesutu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah dibagi menjadi dua, yaitu :

- 1) Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan oang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut :

- a) Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b) Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaanya;

c) Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;

2) Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut :

- a) Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu ;
- b) Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain ;
- c) Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada kepada pihak lain ;
- d) Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e) Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan hukum tanah nasional adalah :

- 1) Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Santoso, Urip. 2009. Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah. Kencana. Jakarta. Hal 75

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam pasal 1 ayat (1) – ayat (3) UUPA.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara republic Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (pasal 1 ayat (1) UUPA). Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah akan berlangsung tiada terputus-putus untuk selama-lamanya.

Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apa pun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah. Selain itu, tanah bersama dalam pasal 1 ayat (2) UUPA dinyatakan sebagai kekayaan nasional menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara bangsa indonesia dengan tanah bersama tersebut.

Hubungan yang terakhir antara bangsa Indonesia dengan tanah adalah mengenai tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang hukum public. Pelaksanaan kewenangan ini di tugaskan kepada Negara republic inodnesia (pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA).

2) Hak menguasai dari Negara atas tanah

Hak menguasai Negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum public. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara republic Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi wewenang hak menguasai Negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah ;

Termasuk dalam wewenang ini, adalah :

- (1) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai

keperluan (pasal 14 UUPA jo. UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang).

(2) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (pasal 15 UUPA).

(3) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (pasal 10 UUPA).

b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah ;

Termasuk wewenang ini, adalah :

(1) Menentukan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga Negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga Negara asing (pasal 16 UUPA).

(2) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).

- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Termasuk wewenang ini, adalah :

- (1) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republic Indonesia (pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah)
  - (2) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
  - (3) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifatperdata maupun tata usaha Negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban satu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya yang sebagian telah diuraikan diatas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Sebagaimana telah kita ketahui, wewenang dan kewajiban tersebut ada yang termasuk bidang hukum perdata. Yaitu yang berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut. Ada juga yang termasuk hukum public, berupa tugas

kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya.<sup>35</sup>

Masyarakat hukum adat sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, yang mempunyai hak ulayat, bukan orang perorangan. Hak ulayat mempunyai kekuatan hukum yang berlaku kedalam dan keluar. Kedalam, berhubungan dengan para warganya. Sedang kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang asing” atau “orang luar”.<sup>36</sup>

Salah satu lingkup hak ulayat adalah tanah yang disebut tanah ulayat. Tanah ulayat menurut pasal 1 angka 2 permen agrarian/kepala BPN No. 5 tahun 1999 adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat hukum adat tertentu. Hak ulayat dikelola oleh masyarakat adat, yaitu sekelompok orang yang terikat dalam tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan (pasal 1 angka 3 permen agrarian/kepala BPN no. 5 tahun 1999)<sup>37</sup>.

Menurut budi harsono, hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih apabila memenuhi 3 unsur, yaitu :

<sup>35</sup> Harsono, Budi. 2005. *Hukum Agrarian Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrarian, Isi Dan Pelaksannya*. Djambatan. Jakarta. Hal 186

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> <sup>37</sup> Santoso, Urip. 2009. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana. Jakarta. Hal 80

- a) masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu. Yang merupakan suatu masyarakat hukum adat ;
  - b) masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya.
  - c) masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksanaan hak ulayat.
- 4) Hak perseorangan atas tanah ini meliputi :

a) Hak-hak atas tanah

Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.

Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai Negara sebagaimana

yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum”.

b) Wakaf tanah hak milik

Wakaf tanah yang milik diatur dalam pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu pewakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang pewakafan tanah hak milik. Peraturan pemerintah ini dilaksanakan dengan peraturan menteri dalam negeri (permendagri) No. 6 Tahun 1977 tentang tata cara pendaftaran tanah mengenai pewakafan tanah milik.

Wakaf tanah hak milik adalah hak penguasaan atas tanah bekas tanah hak milik, yang oleh pemiliknya (seseorang atau badan hukum) dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan pribadi atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama islam<sup>38</sup>.

c) Hak tanggungan

Hak tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam hukum tanah nasional. Hak tanggungan menurut UUPA dapat dibebankan kepada hak milik (pasal 25), hak guna usaha (pasal 33), hak guna bangunan (pasal 39). Menurut pasal 51 UUPA, hak tanggungan lebih lanjut diatur dengan undang-undang.

---

<sup>38</sup> Ibid. Hal 83

Undang-undang yang dimaksud adalah uu no. 4 tahun 1996 tentang hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Menurut Budi Harsono, hak tanggungan merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada kreditur tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitur cidera janji dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut, dengan hak mendahului daripada kreditur-kreditur yang lain<sup>39</sup>

d) Hak milik atas satuan rumah susun

Secara eksplisit hak milik atas satuan rumah susun diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu hak atas tanah dapat diberikan kepada sekelompok orang secara bersama-sama dengan orang lain. Pada hak milik atas satuan rumah susun, bidang tanah yang diatasnya berdiri rumah susun, hak atas tanahnya dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemilik rumah susun. Hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun dapat berupa hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai atas tanah Negara.

Khusus untuk rumah susun yang dibangun diatas tanah berstatus hak pengelolaan, penyelenggara pembangunan rumah susun berkewajiban menyelesaikan status hak guna bangunan diatas

<sup>39</sup> Harsono, Budi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrarian, Isi Dan Pelaksannya*. Djambatan. Jakarta. Hal 42.

hak pengelolaan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlakusebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan<sup>40</sup>.

### 3. Konsep Tanah yang dikuasai Rakyat

Konsep tanah yang dikuasai oleh rakyat adalah tanah Negara yang penguasaan tanahnya dikuasai dan dimanfaatkan oleh rakyat. Bisa sebagai tempat tinggal atau hasil dari tanah itu yang dimanfaatkan. Hanya saja penguasaannya ini tidak dilandasi oleh hak milik.

#### C. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanaha, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai Negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga Indonesia maupun warga Negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum privat maupun badan hukum public.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok<sup>41</sup>, yaitu:

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer

<sup>40</sup> Santoso, Urip. 2009. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana. Jakarta. Hal 85

<sup>41</sup> Ibid. Hal 85

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah Negara, hak pakai atas tanah Negara.

b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak guna bangunan atas tanah pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian

### 1. Hak milik

Ketentuan mengenai hak milik disebutkan dalam pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Secara khusus diatur dalam pasal 20 sampai dengan pasal 27 UUPA. Menurut pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. Untuk itu diberlakukanlah pasal 56 UUPA, yaitu selama undang-undang tentang hak milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.

Pengertian hak milik<sup>42</sup> menurut pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-menurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat, artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah dihapus. Terpenuh, artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Hak milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam menggunakan hak milik atas tanah harus memerhatikan fungsi social atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan

---

<sup>42</sup> Ibid. Hal. 90.

umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.

Peralihan hak milik atas tanah diatur dalam pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dua bentuk peralihan hak milik atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut :

1) Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa huku. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka hak miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

2) Dialihkan/ pemindahan hak

Dialihkan/pemindahan hak artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum yaitu, jual-beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, dan lelang.

Mengenai subjek hak milik<sup>43</sup>, yang dapat mempunyai (subjek hak) tanah hak milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya adalah :

1) Perseorangan

Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik (pasal 21 ayat (1) UUPA). Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarganegaraan Indonesia yang dapat mempunyai tanah hak milik.

---

<sup>43</sup> Ibid, halaman 93.

## 2) Badan-badan hukum

Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya (pasa 21 ayat (2) UUPA).

Bagi pemilik tanah yang tidak dapat memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah, maka dalam waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan hak milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA).

Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 cara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 22 UUPA, yaitu :

### 1) Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat.

Hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah<sup>44</sup> (pembukaan hutang) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah<sup>45</sup>. Hak milik atas tanah yang terjadi disini dapat didaftarkan pada kantor pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan serifikat hak milik atas tanah.

### 2) Hak milik atas tanah karena penetapan pemerintah.

<sup>44</sup> Maksudnya adalah pembukaan hutan yang dilakukan secara bersama-sama masyarakat adat yang dipimpin oleh ketua adat dengan 3 sisten penggarapan, yaitu matok sirah matok galeng, matok sirah gilir galeng, dan system bluburan. Ibid, hal 94.

<sup>45</sup> Maksudnya adalah tanah yang timbul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul atau tanah yang timbul dipinggir pantai dan menjadi lumpur yang mengeras dan semakin tinggi dan akhirnya menjadi tanah. Ibid, hal 94.

Hak milik atas tanah yang terjadi disini semula berasal dari tanah Negara.

Hak milik tanah ini terjadi karena permohonan pemberian hak milk atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh badan pertanahan nasional (BPN). Apabila semua persyaratan yang telah di tentukan dipenuhi oleh pemohon, maka badan pertanahan nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Surat ini wajib didaftarkan pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat Hak Milik atas tanah. Pendaftaran SKPH menandai telah lahirnya Hak Milik atas tanah.

3) Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang.

Hak milik atas tanah ini terjadi karena undang-undang lah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Terjadinya hak milik<sup>46</sup> atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 september 1960, semua hak atas yang diatur dalam UUPA.

Yang dimaksud dengan konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (pasal 16 UUPA).

Hak milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 cara<sup>47</sup>, yaitu :

---

<sup>46</sup> Ibid, hal 93.

1) Secara originair

Terjadinya hak milik tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan arena undang-undang.

2) Secara derivatif

Suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah hak milik, misalnya jual-beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan. Dengan terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut, maka hak milik atas tanah yang sudah ada beralih atau berpindah dari subjek hukum yang satu kepada subjek hukum yang lain.

Kewajiban pendaftaran hak milik<sup>48</sup>. Hak milik atas tanah, demikian pula setiap peralihan, pembebanan dengan hak-hak lain, dan hapusnya hak milik atas tanah harus didaftarkan ke kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pendaftaran ini merupakan alat pembuktian yang kuat (pasal 23 UUPA). Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atas hak milik diterbitkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Sertifikat menurut pasal 1angka 20 peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

<sup>47</sup> Ibid, hal 96.

<sup>48</sup> Ibid, hal 96.

Penggunaan hak milik oleh bukan pemiliknya<sup>49</sup>. Pada dasarnya, pemilik tanah berkewajiban menggunakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif. Namun demikian, UUPA mengatur bahwa hak milik atas tanah dapat digunakan atau diusahakan oleh bukan pemiliknya. Hal ini ditegaskan dalam pasal 24 UUPA, yaitu penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Beberapa bentuk penggunaan atau pengusahaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya, yaitu :

- 1) Hak milik atas tanah dibebani dengan hak guna bangunan.
- 2) Hak milik atas tanah dibebani dengan hak pakai.
- 3) Hak sewa untuk bangunan.
- 4) Hak gadai (gadai tanah).
- 5) Hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil)
- 6) Hak menumpang.
- 7) Hak sewa pertanian.

Hapusnya hak milik<sup>50</sup>. Pasal 27 UUPA menetapkan factor-faktor penyebab hapusnya hak milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada Negara, yaitu :

- 1) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
- 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
- 3) Karena ditelantarkan;
- 4) Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah;

---

<sup>49</sup> Ibid, hal 97.

<sup>50</sup> Ibid, hal 98.

- 5) Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah.

Hak milik atas tanah juga dapat hapus karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam.

## 2. Hak Guna Usaha<sup>51</sup>

Adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan, pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha ini diatur pada pasal 28-34 UUPA.

Yang dapat mempunyai hak guna usaha adalah warga Negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak guna usaha dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaan, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Hak guna usaha dapat dihapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat yang tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dan dicabut untuk kepentingan umum.

---

<sup>51</sup> Permadi Iwan. 2000. *Kajian Yuridis Mengenai Persewaan Tanah yang Dikuasai Oleh PEMDA Hubungannya Dengan Catur Pertanahan*. Tesis. Universitas Brawijaya. Malang. Hal 48.

Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan. Pengertian beralih menunjuk pada berpindahnya hak guna usaha kepada pihak lain karena pemiliknya meninggal dunia, dan beralihnya hak tersebut terjadi karena hukum. Pengertian dialihkan menunjuk pada berpindahnya hak guna usaha kepada pihak lain karena perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak tersebut memperoleh hak itu.

### 3. Hak Guna Bangunan<sup>52</sup>

Adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Tetapi atas permintaan pemegang haknya dan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Diatur dalam pasal 35 UUPA.

Tujuan penggunaannya adalah untuk mendirikan atau mempunyai hak guna bangunan adalah warga Negara Indonesia serta badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dalam hal-hal yang tertentu setiap pemindahan hak guna bangunan memerlukan ijin dari yang ebrwenang dan wajib didaftarkan pada kantor agrarian kabupaten/kotamadya dan pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnya peralihan hak tersebut.

---

<sup>52</sup> Ibid. hal 49.

Hak guna bangunan dapat dihapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan, dan arena tanahnya musnah.

#### 4. Hak Pakai<sup>53</sup>

Adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang dan memberikannya dalam perjanjian pengelolaan tanah.

Hak pakai dapat diberikan oleh pemerintah (dengan penetapan) dan juga oleh pemilik tanah (perseorangan dan badan hukum suatu perjanjian).

Hapusnya hak pakai dikarenakan jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut demi kepentingan umum dan tanahnya musnah.

#### 5. Hak Sewa<sup>54</sup>

Adalah hak yang dipunyai seseorang atau badan hukum atas tanah yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar sejumlah uang sewa. Hal ini diatur dalam pasal 44 UUPA.

---

<sup>53</sup> Ibid. hal 50

<sup>54</sup> Ibid.

Menurut pasal ini yang dapat disewakan hanyalah tanah hak milik, karena hanya pemilik lah yang dapat menyewakan tanahnya. Negara yang tidak mempunyai hak milik atas tanah tidak dapat menyewakan tanah.

Terjadinya hak sewa dikarenakan konversi dan perjanjian. Menurut UUPA hak sewa hanya dapat diberikan oleh pihak pemilik tanah. Untuk itu diperlukan adanya suatu perjanjian antara pihak pemilik dan penyewa. Selain itu hak sewa yang masih berlaku atas tanah-tanah yang di konversi menjadi hak milik walaupun tidak diatur dalam UUPA, dapat dikonversi menjadi hak sewa untuk bangunan atau sewa tanah pertanian.

#### **6. Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan<sup>55</sup>**

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan suatu peraturan pemerintah. Terdapat dalam pasal 46 UUPA.

Hak-hak lain yang termasuk dalam hak-hak tersebut diatas<sup>56</sup> yang akan di tetapkan dengan Undang-undang serta hak yang sifatnya sementara seperti yang disebutkan dalam pasal 53 UUPA yaitu hak-hak yang sifatnya sementara seperti yang dimaksudkan dlam pasal 16 UUPA ayat (1) huruf h yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undangini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.

---

<sup>55</sup> Ibid. hal 52

<sup>56</sup> Ibid.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah dengan menggunakan jenis penelitian hukum empiris yaitu meneliti pertimbangan atas kebijakan dalam pelepasan tanah negara kepada orang yang menguasai. Untuk mendapatkan hasil penelitian yang akurat dan benar perlu dilakukan dengan metode penelitian guna membantu untuk menentukan, merumuskan dan menganalisa dan memecahkan masalah-masalah tertentu untuk mengungkapkan suatu kebenaran nantinya.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu cara atau prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian yaitu mengenai pertimbangan atas kebijakan dalam pelepasan tanah negara kepada orang yang menguasai. Pendekatan yuridis sosiologis untuk melihat hukum tidak hanya sebagai *law in book*, tetapi juga melihat hukum sebagai *law in action*<sup>57</sup>.

### B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di beberapa lokasi, yakni di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang dan Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang. Pemilihan lokasi di tempat tersebut karena didasarkan pada

---

<sup>57</sup> Satjipto Raharjo. 1981. *Hukum Dalam Perspektif Sosial*. Alumni. Bandung. Hal. 6

masalah yang ada merupakan kewenangan dari dua tempat tersebut untuk menyelesaikannya, sehingga memudahkan peneliti untuk mendapatkan informasi untuk penelitian ini.

### C. Jenis dan Sumber Data

#### a) Jenis Data

- 1) Data Primer : merupakan data yang langsung diperoleh dari lokasi penelitian melalui wawancara dan observasi pada lokasi penelitian, yakni di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang dan Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang..
- 2) Data Sekunder : merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan atau literatur sebagai sumber tertulis yang terdapat di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agrarian dan beberapa aturan pendukung seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Negara Agraria dan Peraturan Menteri Negara Dalam Negeri.

#### b) Sumber Data

- 1) Data Primer : data primer diambil dari wawancara langsung dengan Kepala Bagian Pemanfaatan Aset Daerah Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kota Malang yang memberikan penjelasan mengenai mekanisme dan persetujuan atas pelepasan tanah Negara yang dilanjutkan dengan wawancara dengan Ketua Komisi A bagian Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang selaku pihak yang

ikut memberikan pertimbangan atas dikeluarkan atau tidak dikeluarkannya suatu ijin pelepasan aset tanah yang dikuasai oleh negara.

- 2) Data sekunder : Sumber data sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelusuran bahan-bahan kepustakaan, informasi dari internet, laporan-laporan resmi dari Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kota Malang dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang.

#### **D. Populasi dan Sampel**

Populasi adalah keseluruhan obyek penelitian yang dapat terdiri dari manusia, benda-benda, nilai atau peristiwa yang memiliki karakteristik tertentu dan dapat dijadikan sebagai sumber data penelitian.<sup>58</sup> Maka populasi dari penelitian ini diambil dari Kepala Bidang Pemanfaatan Aset Daerah Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kota Malang Kota Malang dan Ketua Komisi A Bidang Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang, dan masyarakat yang terkait dengan masalah hukum ini.

Jenis sampel yang digunakan adalah *purposive sample*, yakni memilih sampel berdasarkan penilaian tertentu, unsur-unsur, unit-unit yang dipilih dianggap mewakili populasi yang telah diketahui sebelumnya. Sehingga sampel yang digunakan dalam hal ini :

---

<sup>58</sup> Soemitro, Ronny Hanitijo. 1998. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Semarang. Hal.44

- a) Kepala Bidang Pemanfaatan Aset Daerah Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kota Malang Kota Malang beserta staff : 3 orang
- b) Ketua Komisi A Bidang Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang: 1 orang
- c) Kepala Bidang Pemerintahan Kantor Kecamatan Sukun Kota Malang : 1 orang
- d) Kepala Bidang Pemerintahan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang : 1 orang
- e) Masyarakat : 2 orang

Sehingga seluruh responden berjumlah 8 orang responden.

#### **E. Teknik Pengambilan Data**

Teknik pengambilan data dalam penelitian ini adalah dengan teknik *purposive sample*, yakni dengan memilih sampel berdasarkan penilaian tertentu, unsur-unsur, unit-unit yang dipilih dianggap mewakili populasi, sehingga didapatkan sample yang terdiri dari :

##### a) Data Primer :

- 1) Wawancara langsung dan mendalam, wawancara bebas dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) kepada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang dan Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang, dan pihak masyarakat.

2) Observasi atau survey lapangan : yakni dengan mempersiapkan suatu daftar pertanyaan sebagai pedoman awal yang diajukan kepada semua responden penelitian sebelum dilakukan wawancara.

b) Data Sekunder :

1) Studi Kepustakaan : yakni dari literatur. Dengan memberikan kode terhadap literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian dan mengkajinya lebih dalam.

2) Studi dokumen : yakni dengan mengambil, memilah, memberi kode dan mengcopy data-data dari Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang dan Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang selaku pihak yang berwenang terhadap adanya pelepasan tanah negara.

#### **F. Teknik Analisis Data**

Setelah data dikumpulkan dengan lengkap, tahap berikutnya adalah tahap analisis data. Pada tahap ini data akan dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga diperoleh kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian. Teknik analisa data yang sesuai dengan penelitian ini adalah dengan menggunakan diskriptif kualitatif yang menekankan analisisnya pada data-data yang diolah secara sistematis.<sup>59</sup> Mengungkapkan dan mengambil kebenaran yang diperoleh dari kepustakaan yang meliputi literatur, ketentuan yang ada hubungannya dengan obyek yang diteliti. Sehingga dapat

<sup>59</sup> Sunggono, Bambang. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. Hal 12

dilakukan pembahasan secara mendalam dan rapi terhadap data yang relevan dan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### G. Definisi Operasional

Definisi Operasional variabel dalam penelitian ini terdiri dari :

- a) Kebijakan : aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat
- b) Pemindahtanganan tanah Negara : Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang sebagai tindak lanjut dari penghapusan
- c) Tanah yang dikuasai oleh rakyat : Tanah negara yang penguasaan tanahnya dikuasai dan dimanfaatkan oleh rakyat.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Kota Malang

Sebagaimana diketahui secara umum Kota Malang merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Letaknya yang berada ditengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak pada posisi  $112.06^{\circ} - 112.07^{\circ}$  Bujur Timur ,  $7.06^{\circ} - 8.02^{\circ}$  Lintang Selatan dengan batas wilayah sebagai berikut:

Sebelah Utara : Kec. Singosari dan Kec. Karangploso Kab. Malang

Sebelah Timur : Kec. Pakis dan Kec. Tumpang Kab Malang

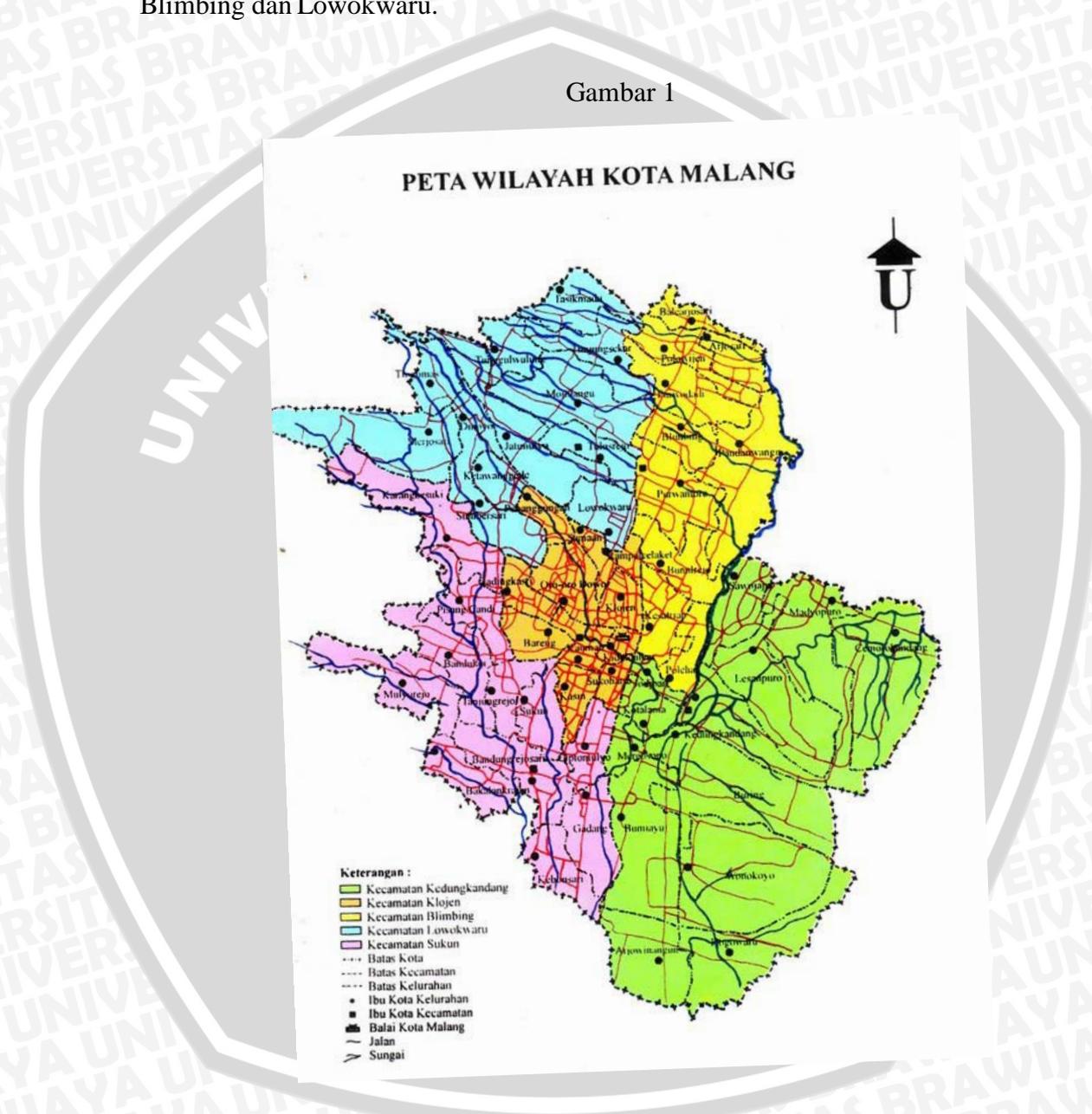
Sebelah Selatan: Kec. Tajinan dan Kec. Pakisaji Kab. Malang

Sebelah Barat : Kec. Wagir dan Kec. Dau Kab. Malang.

Secara umum kota malang terletak pada ketinggian antara 440-667 meter diatas permukaan laut. Yang dikelilingi pegunungan arjuno di sebelah utara, pegunungan tengger disebelah timur, gunung kawi disebeloah barat dan gunung kelud di sebelah selatan.

Luas wilayah Kota Malang sebesar 110,06 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam lima kecamatan yaitu Kecamatan Kedung kundang, Sukun, Klojen, Blimbing dan Lowokwaru.

Gambar 1



Sumber : Malang Dalam Angka, Tahun 2008

Potensi alam yang dimiliki Kota Malang adalah letaknya yang cukup tinggi yaitu 440-667 meter di atas permukaan air laut. Salah satu lokasi yang paling tinggi adalah Pegunungan Buring yang terletak disebelah timur Kota Malang. Dari atas pegunungan ini terlihat jelas pemandangan yang indah antara lain dari arah Barat terlihat barisan Gunung Kawi dan Panderman, sebelah utara Gunung Arjuno, Sebelah Timur Gunung Semeru dan jika melihat kebawah terlihat hamparan Kota Malang. Sedangkan sungai yang mengalir di Wilayah Kota Malang adalah Sungai Brantas, Amprong dan Bango.

Untuk bidang pemerintahan di kota Malang, dari lima kecamatan yang ada terbagi atas 57 kelurahan. Berdasarkan klasifikasi dari kemampuan kelurahan dalam membangun wilayahnya tercatat seluruh kelurahan masuk ke dalam kategori kelurahan Swasembada. Artinya hampir seluruh kelurahan yang ada telah mampu menyelenggarakan pemerintahannya dengan mandiri.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, aparatur pemerintah sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat mempunyai peran yang penting menyelenggarakan berbagai tugas baik itu tugas-tugas umum pemerintahan, tugas pembangunan maupun dalam tugas dalam pelayanan kepada masyarakat (publik).

Untuk bidang kependudukan menurut hasil proyeksi penduduk estimasi SUPAS pada tahun 2008 penduduk kota malang sebanyak

404.664 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 411.973 jiwa. Dengan rasio jenis kelamin penduduk kota Malang sebesar 98,23. Ini artinya setiap 100 penduduk perempuan terdapat 98 penduduk laki-laki. Berdasarkan hasil sensus penduduk 2000, pada periode 1990-2000 rata-rata laju pertumbuhan penduduk setiap tahunnya adalah 0,55 %<sup>60</sup>.

## 2. Gambaran Umum Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah

### a. Latar belakang Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah<sup>61</sup>

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) merupakan bidang pengelolaan aset daerah, bidang ini dahulu terdiri dari tiga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKBD) :

1. Bagian Keuangan
2. Perlengkapan
3. Badan Urusan Tanah dan Rumah / Dinas Perumahan

Lalu sesuai dengan adanya Peraturan Menteri Negara Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011. Dinilai perlunya ada unifikasi badan pengelola aset daerah dengan tujuan untuk mempermudah pengelolaan aset dalam satu atap. Oleh karena itu, tiga SKBD ini kemudian dilebur menjadi satu kesatuan yaitu dinamakan BPKAD ini. Mengingat juga diseluruh Indonesia hanya

<sup>60</sup> Malang Dalam Angka. Tahun 2008 FIA hal. 27

<sup>61</sup> Hasil wawancara dengan Pariyono selaku Sub Bagian Umum Di Kantor BPKAD Kota Malang Pada Tanggal 7 Maret 2012 Pukul 13.05 WIB

daerah Malang dan Kota Batu saja yang belum melakukan unifikasi badan aset daerah.

Sehingga mulai tanggal 18 Desember 2012, para pegawai kantor BPKAD baru resmi dilantik pada tanggal tersebut. Dimana, sebelumnya para pegawai tersebut terpecah di tiga SKBD diatas tersebut.

**b. Letak Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah**

Kantor Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah ini terletak di Jalan Tugu Nomor 1 Kota Malang.

**c. Visi Dan Misi Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah**

Visi dan misi Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah adalah : “Pengelolaan Keuangan Dan Aset Yang Akuntabel Menuju Kota Malang Maju Dan Mandiri”.

Misi dari Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah adalah :

1. Meningkatkan profesionalisme aparatur lembaga di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah

2. Mengembangkan sistem manajemen pengelolaan keuangan daerah dalam rangka terciptanya akuntabilitas keuangan daerah.
3. Meningkatkan sistem dan penyelenggaraan tertib administrasi aset/barang daerah.

**d. Struktur dan fungsi Organisasi Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah**

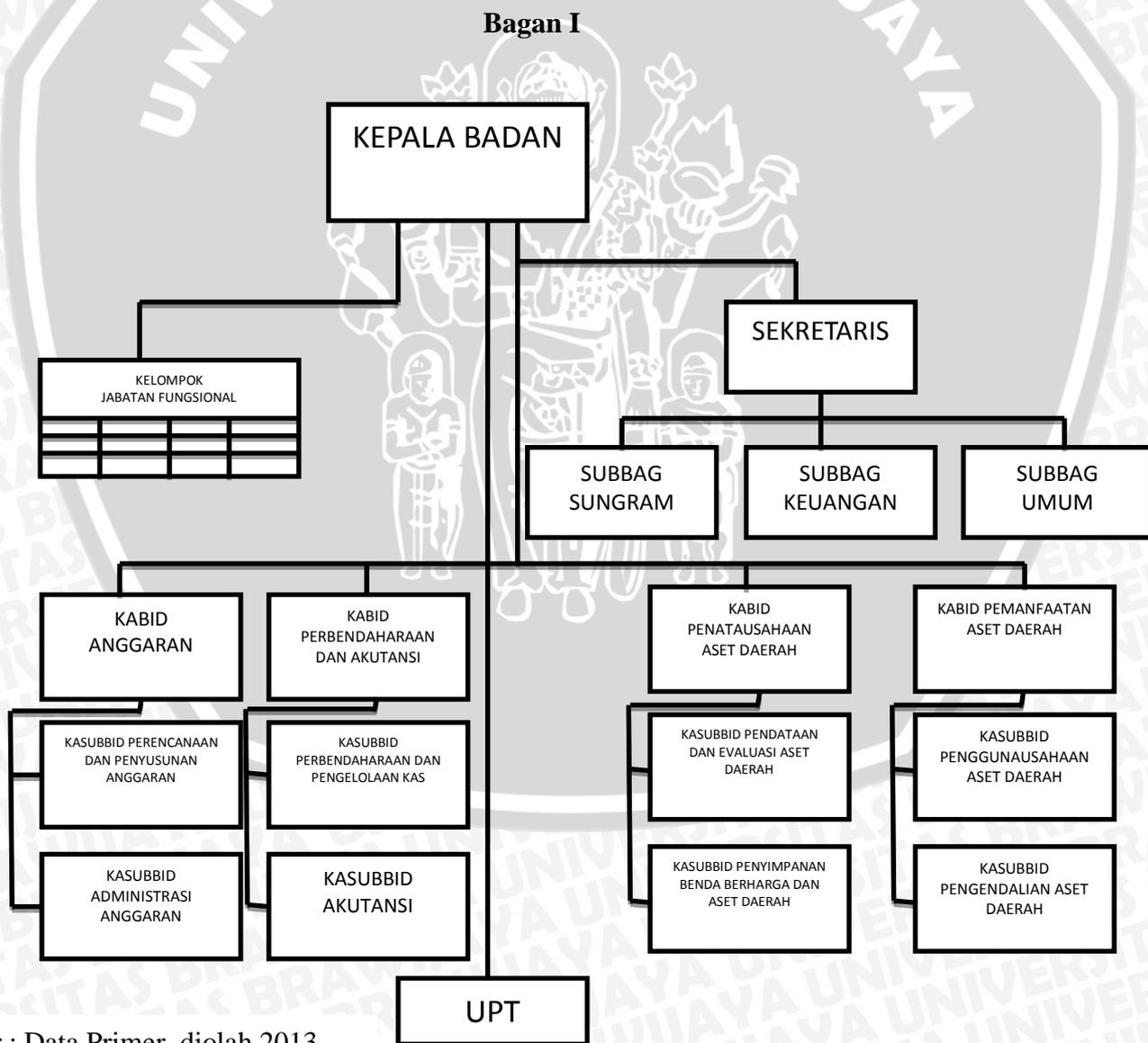
Struktur organisasi Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah ini diatur dalam Pasal 14 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, Badan Kepegawaian Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah yang berbunyi :

Struktur Organisasi Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, terdiri dari :

- a. Kepala Badan;
- b. Sekretariat, terdiri dari :
  - 1) Subbagian Penyusunan Program;
  - 2) Subbagian Keuangan;
  - 3) Subbagian Umum.
- c. Bidang Anggaran, terdiri dari :
  - 1) Subbidang Perencanaan dan Penyusunan Anggaran;
  - 2) Subbidang Administrasi Anggaran.
- d. Bidang Perbendaharaan dan Akuntansi, terdiri dari :
  - 1) Subbidang Perbendaharaan dan Pengelolaan Kas;
  - 2) Subbidang Akuntansi dan Pelaporan.
- e. Bidang Penatausahaan Aset Daerah, terdiri dari :

- 1) Subbidang Pendataan dan Evaluasi Aset Daerah;
- 2) Subbidang Penyimpanan Benda Berharga dan Aset Daerah.
- f. Bidang Pemanfaatan Aset Daerah, terdiri dari :
  - 1) Subbidang Penggunausahaan Aset Daerah;
  - 2) Subbidang Pengendalian Aset Daerah.
- g. UPT;
- h. Kelompok Jabatan Fungsional.

**Struktur Organisasi Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah  
Kota Malang Tahun 2013**



Sumber : Data Primer, diolah 2013



Sesuai dengan Peraturan Walikota Malang Nomor ... Tahun 2012 Tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah menimbang bahwa dalam rangka pelaksanaan lebih lanjut mengenai ketentuan Pasal 27 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, Badan Kepegawaian Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah yang berbunyi :

“Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan dan Kantor akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota”.

Sehingga dengan adanya amanat dari Peraturan Daerah Kota Malang tersebut, dibentuklah Peraturan Walikota Malang Nomor ... Tahun 2012 ini. Adapun mengenai ketentuan seputar uraian tugas pokok, fungsi dan tata kerja BPKAD akan di uraikan seperti dibawah ini :

***Kedudukan BPKAD :***

1. BPKAD merupakan lembaga teknis pemerintah daerah dibidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.
2. BPKAD dipimpin oleh kepala badan yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada walikota melalui sekretaris daerah.

3. Kepala badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertindak selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, Bendahara Umum Daerah, dan Pembantu Pengelola.

**Tugas pokok BPKAD :**

- (1) BPKAD melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.

**Fungsi BPKAD :**

1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah ;
2. Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
3. Pelaksanaan fungsi bendahara umum daerah, meliputi :
  - a. Penyusunan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
  - b. Pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah (DPA-SKPD) dan dokumen perubahan pelaksanaan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPPA-SKPD);
  - c. Pengendalian pelaksanaan APBD;

- d. Pemberian petunjuk teknis pelaksanaan system penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
- e. Pemantauan pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank pemerintah yang telah ditunjuk;
- f. Pengusahaan dan pengaturan dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- g. Penyimpanan uang daerah
- h. Penetapan SPD;
- i. Pelaksanaan penempatan uang daerah dan pengelolaan/penatausahaan investasi;
- j. Pelaksanaan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- k. Penyiapan pelaksanaan pinjaman daerah;
- l. Pelaksanaan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- m. Pelaksanaan pengkoordinasian piutang daerah
- n. Pelaksanaan system akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- o. Penyajian informasi keuangan daerah;
- p. Pelaksanaan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah;
- q. Penunjukan pejabat selaku kuasa Bendahara Umum daerah;

4. Penyusunan dan penetapan naskah perjanjian hibah daerah;
5. Pengkoordinasian penerimaan pendapatan asli daerah (PAD);
6. Pengelolaan dana bagi hasil pajak;
7. Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan standar akuntansi pemerintahan;
8. Pelaksanaan fungsi unit pengelola barang selaku pembantu pengelola, meliputi:
  - a. Mengusulkan data pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik daerah;
  - b. Pelaksanaan analisis bahan rencana kebutuhan barang milik daerah;
  - c. Pelaksanaan analisis rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan barang milik daerah;
  - d. Pelaksanaan analisis pemanfaatan, penghapusan dan pemindahtanganan barang milik daerah yang telah disetujui oleh walikota;
  - e. Penyusunan bahan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah;
  - f. Penyusunan bahan koordinasi pelaksanaan inventarisasi barang milik daerah;

- g. Pengkoordinasian penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah yang ada pada masing-masing satuan kerja perangkat daerah;
9. Penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
  10. Pelaksanaan kegiatan bidang pemanfaatan tanah dan/atau bangunan Negara yang dikuasai oleh pemerintah daerah;
  11. Pengelolaan pemanfaatan gedung perkantoran terpadu pemerintah kota malang;
  12. Pelaksanaan pengelolaan, pemanfaatan dan penatausahaan aset daerah;
  13. Pelaksanaan penghapusan dan pemindahtangan aset daerah;
  14. Pelaksanaan penyelesaian sengketa pemanfaatan tanah dan/atau bangunan;
  15. Pemberian dan pencabutann perijinan pemanfaatan tanah dan/atau bangunan yang menjadi kewenangannya;
  16. Pelaksanaan penyidikan tindak pidana pelanggaran dibidang pemanfaatan tanah dan/atau bangunan Negara yang dikuasai oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  17. Pelaksanaan pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang akan digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;

18. Pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi; pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya
19. Pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
20. Pelaksanaan pendataan potensi retribusi daerah;
21. Pelaksanaan pemungutan penerimaan bukan pajak daerah;
22. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan. Keuangan. Kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan dan kearsipan;
23. Pelaksanaan standar minimal (SPM);
24. Penyusunan dan pelaksanaan standar pelayanan public (SPP) dan standar operasional dan prosedur (SOP)
25. Pelaksanaan pengukuran indeks kepuasan masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
26. Pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
27. Penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan public secara berkala melalui website pemerintah daerah;

28. Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;
29. Penyelenggaraan UPT dan jabatan fungsional;
30. Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;
31. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas pokoknya.

Untuk dapat menjalankan tugas pokok dan fungsi tersebut secara maksimal maka struktur organisasi BPKAD terbagi-bagi menjadi empat bidang dimana masing-masing bidang terdiri dari kepala bidang dan dua kepala subbidang yang masing-masing memiliki tugas dan fungsi yang berbeda-beda.

Bidang-bidang tersebut antara lain :

1. Bidang anggaran, dengan dua subbidang, yaitu :
  - a. Sub bidang perencanaan dan penyusunan anggaran
  - b. Sub bidang administrasi anggaran

Dimana bidang anggaran ini memiliki tugas pokok pelaksanaan perencanaan, penyusunan dan pengadministrasian anggaran daerah.

2. Bidang perbendaharaan dan akuntansi, dengan dua subbidang, yaitu :

- a. Sub bidang perbendaharaan dan pengelolaan kas
- b. Sub bidang akuntansi

Dimana bidang perbendaharaan dan akuntansi melaksanakan tugas pokok penyelenggaraan perbendaharaan dan pengelolaan kas serta akuntansi.

3. Bidang penatausahaan aset daerah, dengan dua sub bidang, yaitu :

- a. Sub bidang pendataan dan evaluasi aset daerah
- b. Sub bidang penyimpanan benda berharga dan aset daerah

Dimana bidang penatausahaan aset daerah melaksanakan tugas pokok pendataan dan evaluasi aset daerah serta penyimpanan benda berharga dan aset daerah.

4. Bidang pemanfaatan aset daerah, dengan dua sub bidang, yaitu :

- a. Sub bidang penggunausahaan aset daerah
- b. Sub bidang pengendalian aset daerah

Dimana bidang pemanfaatan aset daerah melaksanakan tugas pokok pemanfaatan dan

pengendalian aset daerah. Bidang pemanfaatan aset daerah inilah yang berhubungan langsung dengan objek yang akan diteliti dalam tulisan ini. Sehingga, dalam proses penelitian ini peneliti berhubungan langsung dengan Ibu Muji Rahayu selaku kepala bidang pemanfaatan aset daerah.

**e. Luas Wilayah Kota Malang Beserta Jenis Hak**

Luas seluruh wilayah Kota Malang adalah 110,06 km<sup>2</sup> yang terbagi menjadi 5 kecamatan dimana masing-masing luas tanah tersebut sudah dilekati dengan jenis hak-hak tertentu. Hak-hak tersebut antara lain : hak milik, hak pakai, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pengelolaan, wakaf, dan hak milik satuan rumah susun.

Hak-hak tersebut tersebar dalam dalam masing-masing kecamatan, dengan luas masing-masing daerah kecamatan berbeda-beda, adapun rincian masin-masing luas daerah per kecamatan antara lain : 39,89 km<sup>2</sup> merupakan wilayah Kecamatan Kedungkandang, 20,97 km<sup>2</sup> merupakan wilayah Kecamatan Sukun, 8,83 km<sup>2</sup> merupakan wilayah Kecamatan Klojen, 17,77 km<sup>2</sup> merupakan wilayah Kecamatan Blimbing, dan 22,60 km<sup>2</sup>

merupakan wilayah dari Kecamatan Lowokwaru. Berikut persentase bidang tanah per wilayah kecamatan tersebut.

**Luas Kecamatan (Km<sup>2</sup>) dan Persentase Terhadap Luas Kota Malang  
(Sampai Dengan Tahun 2008)**

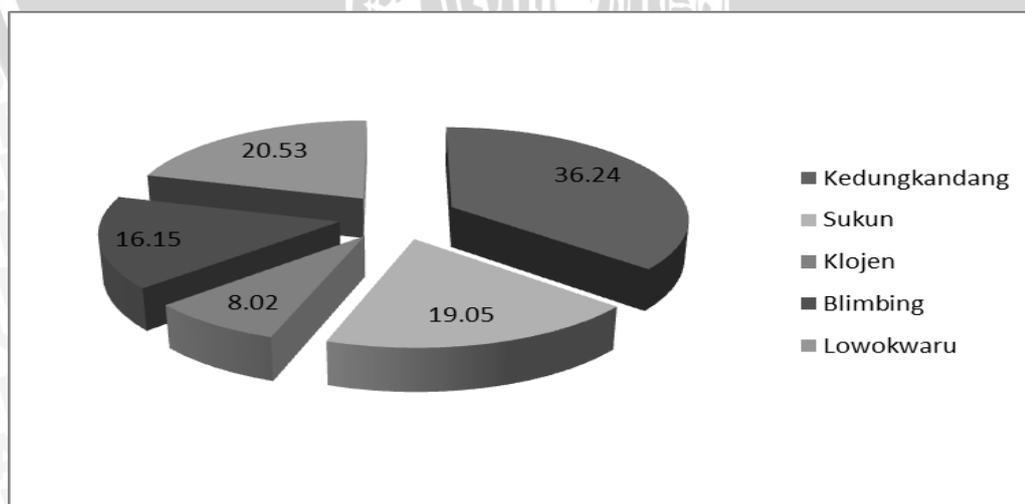
**Tabel**

No.	Kecamatan	Luas Kecamatan (Km <sup>2</sup> )	Persentase Terhadap Luas Kota (%)
1.	Kedungkandang	39.89	36.24
2.	Sukun	20.97	19.05
3.	Klojen	8.83	8.02
4.	Blimbing	17.77	16.15
5.	Lowokwaru	22.60	20.53
	Jumlah/Total	110.06	100

Sumber : Malang Dalam Angka Tahun 2008 hal. 13

**Luas Kecamatan (Km<sup>2</sup>) dan Persentase Terhadap Luas Kota Malang  
(Sampai Dengan Tahun 2008)**

**Diagram 1**



Sumber : Malang Dalam Angka Tahun 2008 hal. 13

Dari penyajian data diatas dapat dilihat bahwa Kecamatan Kedungkandang merupakan wilayah dengan kecamatan terbesar di Kota Malang mengingat kecamatan tersebut berada di bagian timur Kota Malang dan berbatasan langsung dengan wilayah Kabupaten Malang. Wilayah kecamatan paling kecil terletak di Kecamatan Klojen, dimana kecamatan ini merupakan pusat dari Kota Malang yang masing-masing berbatasan langsung dengan wilayah kecamatan Kota Malang yang lainnya.

Sesungguhnya penulis bermaksud untuk menyajikan data wilayah Kota Malang tersebut langsung dengan jumlah jenis hak atas tanah yang terdapat pada masing-masing wilayah kecamatan. Namun, penulis mengalami kesulitan untuk mendapatkan data dari jumlah dan jenis hak atas tanah yang pasti di masing-masing wilayah kecamatan. Mengingat koresponden lapangan yang ditemui pada masing-masing kantor kecamatan<sup>62</sup> menyatakan bahwa data tersebut dimiliki oleh pemerintah kota dan segala urusan mengenai pertanahan dikoordinir langsung oleh Pemerintah Kota Malang atau Pejabat Pembuat Akta Tanah<sup>63</sup>. Adapun yang data bisa disajikan oleh penulis adalah data wilayah dan jenis hak dari tanah tersebut secara umum se-kota malang yang penulis

---

<sup>62</sup> Penulis telah melakukan penelitian di Kantor Kecamatan Sukun Kota Malang pada tanggal 28 Februari 2013 pukul 11.30 WIB dan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang pada tanggal 19 Maret 2013 pukul 11.00 WIB

<sup>63</sup> Wawancara dengan Riadi selaku Sie Pemerintahan di Kantor Kecamatan Sukun Kota Malang pada tanggal 28 Februari 2013 pukul 11.30 WIB

dapatkan pada penelitian tesis terdahulu pada tahun 2010 oleh Yustisari Abimanyu.

Berikut adalah luas bidang tanah Kota Malang berdasarkan jenis hak atas tanah :

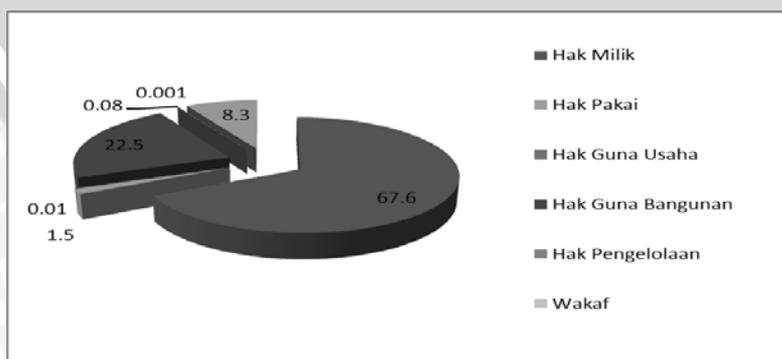
**Luas Bidang Tanah Kota Malang Berdasarkan Jenis Hak Atas Tanah**

**Tabel 2**

No.	Jenis Hak	Luas Bidang Tanah Berdasarkan Jenis Hak Atas Tanah (M <sup>2</sup> )	Persentase Luas Tanah Berdasarkan Jenis Hak Terhadap Luas Kota (%)
1.	Hak Milik	48.649.032	67.6
2.	Hak Pakai	1.103.808	1.5
3.	Hak Guna Usaha	4.204	0.01
4.	Hak Guna Bangunan	16.153.060	22.5
5.	Hak Pengelolaan	55.497	0.08
6.	Wakaf	564	0.001
7.	Hak Milik Satuan Rumah Susun	5.952.102	8.3
	Total	71.918.267	100.0

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Malang Tahun 2008

**Luas Bidang Tanah Kota Malang Berdasarkan Jenis Hak Diagram 2**



Sumber : Kantor Pertanahan Kota Malang Tahun 2008

Keterangan<sup>64</sup> :

1. Hak milik dengan luas 48.649.023 m<sup>2</sup> dengan persentase 67,6 %
2. Hak pakai dengan luas 1.103. 808 m<sup>2</sup> dengan persentase 1,5 %
3. Hak guna usaha dengan luas 4.204 m<sup>2</sup> dengan persentase 0,01 %
4. Hak guna bangunan dengan luas 16.153.060 m<sup>2</sup> dengan persentase 22,5 %
5. Hak pengelolaan dengan luas 55.497 m<sup>2</sup> dengan persentase 0,08 %
6. Wakaf dengan luas 564 m<sup>2</sup> dengan persentase 0,001 %
7. Hak milik satuan rumah susus dengan luas 5.952.102 m<sup>2</sup> dengan persentase 8,3 %

Dari data tersebut bisa diketahui bahwa sebagian besar jenis hak atas tanah di Kota Malang ini merupakan tanah hak milik perorangan dengan persentase sebesar 67,6%. Hak milik tersebut juga tersebar di lima kecamatan Kota Malang dan menjadi hak atas tanah dengan jumlah dominan pada masing-masing kecamatan<sup>65</sup>.

Tanah dengan hak pengelolaan yang digunakan oleh pemerintah kota malang menempati urutan kelima dalam luas wilayah Kota Malang, yaitu sebesar 0,08%. Luas wilayah 55.497 m<sup>2</sup> inilah yang sebagian dimanfaatkan oleh warga masyarakat sebagai tempat tinggal sebagian masyarakat. Untuk mendapatkan data yang pasti mengenai berapa jumlah wilayah tanah dan jumlah pemohon yang mengajukan permohonan pelepasan aset dari hak pengelolaan pun sulit diperoleh oleh peneliti dari pemerintah kota mengingat pada saat peneliti melakukan penelitian Badan

<sup>64</sup> Abimanyu, Yustinasari. 2010. *Implementasi Keputusan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal (Studi Empiris Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Pertanahan Kota Malang)*. Tesis. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Hal. 74

<sup>65</sup> Hasil wawancara dengan sie. Pemerintahan di Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang pada tanggal 19 Maret 2013 pada pukul 11.15 WIB

Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada saat itu merupakan badan yang baru satu bulan dibentuk (bidang yang awalnya mengurus masalah aset tanah negara adalah Dinas Perumahan), sehingga untuk mencari data-data yang diperlukan peneliti, cukup sulit dan belum tertata dengan baik kembali. Pada bulan berikutnya peneliti mencoba kembali mencari data yang diperlukan, koresponden dari BPKAD menyatakan jika jumlah pemohon yang mengajukan permohonan pelepasan aset ini tidak dapat dikeluarkan mengingat data pemohon itu merupakan data yang sensitif dan rahasia<sup>66</sup>. Namun, berdasar pada artikel yang dimuat di tempo interaktif pada tanggal 22 April 2009 pukul 15.37 WIB yang di akses pada tanggal 16 April 2013 oleh peneliti, ada data mengenai jumlah pemohon pelepasan aset tanah negara Kota Malang pada tahun 2009. Berikut sajian datanya :

---

<sup>66</sup> Hasil wawancara dengan Muji Rahayu selaku Kepala Bidang Pemanfaatan Aset Daerah di kantor BPKAD pada tanggal 2 April 2013 pukul 12.45 WIB

**JUMLAH PEMOHON PELEPASAN ASET TANAH NEGARA UNTUK  
TEMPAT TINGGAL PADA TAHUN 2009<sup>67</sup>**

**TABEL 3**

No.	Kecamatan	Jumlah Pemohon Bidang Tanah	Persentase Jumlah Pemohon Bidang Tanah (%)
1.	Belimbing	156	30
2.	Klojen	256	49,23
3.	Kedungkandang	6	1,15
4.	Lowokwaru	5	0,96
5.	Sukun	97	18,65
	Jumlah	520	100

Sumber : Tempo Interaktif 2009, diolah 2013

Dari data tersebut, sampai pada tahun 2009 tercatat setidaknya sudah 520 Kepala Keluarga yang mengajukan permohonan pelepasan aset. Pemohon terbanyak berasal dari Kecamatan Klojen dengan jumlah 256 kepala keluarga. Hal tersebut diamini oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang, mengingat di wilayah Kecamatan Klojen memang banyak sekali daerah kecil-kecil yang dikuasai oleh pemerintah namun pemanfaatannya diberdayakan oleh masyarakat sebagai tempat tinggal dengan luas wilayah yang kecil-kecil yaitu kurang dari 200 m<sup>2</sup>.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Bintariadi, Bibin. 2009. *Aset Pemerintah Kota Malang Di Lelang*. <http://www.tempo.co/read/news/2009/04/22/058171916/Aset-Pemerintah-Kota-Malang-Dilelang> diakses pada tanggal 16 April 2009 pukul 19.07 WIB

<sup>68</sup> Hasil wawancara dengan Ketua Komisi A, Arif Wahyudi di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang pada tanggal 3 April 2013 pukul 12.45 WIB.

## B. Tinjauan Atas Kebijakan Pelepasan Tanah Negara Yang dikuasai Oleh Rakyat

Sesuai dengan amanat dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945, lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur mengenai ketentuan lebih lanjut mengenai aturan pokok agraria. Hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA yaitu : “Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD dan hal-hal sebagaimana disebutkan 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”.

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai wewenang atas tanah, yang dikenal dengan sebutan hak menguasai negara atas tanah. Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 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 penguasaan atas tanah yang tertinggi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan atas tanah yang ada adalah hak bangsa Indonesia atas tanah. Dalam hak tersebut menunjukkan adanya hubungan kepemilikan antara bangsa Indonesia dengan tanah yang ada diseluruh wilayah Indonesia. Hubungan kepemilikan ini

jelas mengandung unsur privat<sup>69</sup>. Disamping itu, hak bangsa Indonesia dalam mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi kemakmuran rakyat juga mengandung unsur publik. Sehingga, menjadi jelas bahwa hak penguasaan atas tanah ini tidak hanya berdiri disatu ranah hukum saja, tidak melulu di ranah publik saja, namun aspek privatnya juga harus menjadi perhatian.

Sesungguhnya pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah merupakan tugas pemerintah pusat. Namun, berdasarkan ketentuan pasal 2 ayat 4 UUPA, hak menguasai negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Wujud dari adanya hak penguasaan atas tanah ini adalah dengan adanya hak pengelolaan (HPL), instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, BUMN, BUMD, PT Persero, Badan otorita, dan badan-badan hukum lain yang ditunjuk pemerintah<sup>70</sup> milik hak penguasaan atas tanah yang disebut Hak Pengelolaan (HPL).

Aturan mengenai hak pengelolaan ini tidak disebutkan dalam UUPA, namun dalam penjelasan umum UUPA ada kata “pengelolaan” yaitu dalam angka II/2. Istilah pengelolaan disebutkan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu : “negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan

<sup>69</sup> Santoso, Urip. 2013. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Kencana. Jakarta. Hal 154

<sup>70</sup> Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atau memberikannya dalam **pengelolaan** kepada suatu badan penguasa untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

Selanjutnya aturan mengenai hak pengelolaan bolak-balik mengalami pergeseran makna yang menjadi akibat dari sering berubahnya aturan di negeri ini, hingga aturan terakhir yang menjelaskan secara jelas mengenai Hak Pengelolaan, salah satunya diterangkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Aturan dalam PMNA ini diatur secara jelas mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan, meliputi syarat-syarat pemberian, tata cara atau mekanisme pemberian dan perpanjangan diatur secara terperinci oleh PMNA ini.

Dalam PMNA ini juga dijelaskan mengenai definisi pasti mengenai hak pengelolaan, yaitu : “Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya<sup>71</sup>”. Sehingga jelas dari pengertian tersebut bahwa hak pengelolaan merupakan “gempilan” dari hak menguasai negara dimana dalam hal ini pemerintah daerah mewakili negara memiliki kewenangan untuk melaksanakan hal-hal yang diperintahkan dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria.

---

<sup>71</sup> Pasal 1 angka 3 Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

Sebelum lahirnya peraturan perundang-undangan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Pelepasan aset tanah pemerintah Kota Malang dengan ganti rugi masih banyak dilakukan dan tanah tersebut diberikan kepada masyarakat yang ingin memilikinya. Namun, sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara tersebut, lahir pula ketentuan baru mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah baik berupa barang bergerak maupun tidak bergerak. Hal itu dijelaskan dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 ini, pasal tersebut berbunyi :

- (1) Barang milik negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan.
- (2) Pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPD.

Dengan adanya ketentuan dari Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) ini mengakibatkan pemerintah kota tidak bisa mengambil keputusan sendiri terhadap barang milik daerah yang tidak bergerak (tanah/bangunan), namun perlu dengan pertimbangan DPRD dalam melepaskan aset daerah tersebut.

Ditahun yang sama lahir pula ketentuan baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Pada undang-undang ini pun membagi secara jelas mengenai kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Seperti yang ditunjukkan oleh Pasal 10 ayat 3 undang-undang ini yang berbunyi :

- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- politik luar negeri;
  - pertahanan;
  - keamanan;
  - yustisi;
  - moneter dan fiskal nasional; dan
  - agama.

Sehingga selain dari enam hal yang disebutkan diatas merupakan urusan dari pemerintah daerah, termasuk urusan pertanahan.

Hal ini di dukung dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota pada pasal 2 ayat 4 bahwa yang menjadi urusan pemerintah daerah meliputi 31 bidang urusan pemerintah, salah satunya adalah urusan pertanahan.

Dua tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendahraan Negara tersebut, diterbitkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Namun, dalam peraturan pemerintah ini tidak diatur secara jelas mengenai proses pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah. Hanya diperjelas dalam Pasal 46 ayat (3) mengenai syarat-syarat pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah yang tidak memerlukan pertimbangan DPRD.

Dalam pemberian ijin pemindahtanganan barang milik daerah yang berupa tanah dan atau bangunan melalui pelepasan hak dengan ganti rugi, dapat diproses dengan pertimbangan menguntungkan daerah. Ada banyak faktor yang menentukan pertimbangan menguntungkan daerah tersebut. Namun, sebelum

melanjutkan mengenai hal-hal yang menjadi pertimbangan pelepasan hak dengan ganti rugi ada baiknya jika mengetahui terlebih dahulu mengenai mekanisme dalam permohonan pelepasan barang milik daerah berupa tanah. Mekanisme tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007.

### **1. Mekanisme Pengajuan Ijin Pelepasan Tanah Negara yang dikuasai Oleh Rakyat menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007.**

Adapun proses pelepasan hak atas tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 adalah :

Dengan pembetukan panitia penaksir. Dimana kepala daerah membentuk panitia penaksir yang bertugas untuk meneliti bukti penguasaan atas tanah dan/atau bangunan. Meneliti kenyataan lokasi dan keadaan lingkungan tanah dan/atau bangunan tanah tersebut, dihubungkan dengan rencana pelepasan hak atas tanah ditinjau dari segi sosial, ekonomi, budaya, dan kepentingan pemerintah daerah yang bersangkutan.

Lalu tugas panitia penaksir adalah dengan menaksir besarnya nilai atas tanah dan/atau bangunan tersebut dengan berpedoman pada harga dasar /umum/NJOP tanah yang berlaku setenpat.

Selain itu, tugasnya yang lain adalah untuk meneliti bonafiditas dan loyalitas calon pihak ketiga dan memberikan saran-saran kepada kepala daerah dan hal-hal lain yang dianggap perlu.

Langkah selanjutnya adalah dengan permohonan persetujuan DPRD. Pada bagian ini pengelola menyiapkan surat permohonan persetujuan atas rencana pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan cara ganti rugi atau cara tukar menukar dengan melampirkan berita acara hasil panitia penaksir.

Berdasarkan persetujuan DPRD tersebut di atas selanjutnya ditetapkan keputusan kepala daerah tentang pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi atau tukar menukar. Sehingga pada lampiran keputusan kepala daerah tersebut di atas harus memuat data atas tanah dan/atau bangunan yakni : letak/alamat, luas dan tahun perolehan, nama dan alamat pihak ketiga dan besarnya nilai ganti rugi atau nilai tukar menukar dan/atau bangunan tersebut.

Setelah itu pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan cara ganti rugi dilakukan dengan pelepasan/tender dan apabila peminatnya hanya satu dilakukan dengan penunjukan langsung dan dilakukan negosiasi harga yang dituangkan dalam berita acara.

Secara teknis pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dapat dilakukan dengan perjanjian antara anantara pemerintah daerah dengan pihak ketiga. Dalam surat perjanjian bersama tersebut harus dicantumkan secara jelas mengenai data tanah dan/atau bangunan, hak dan kewajiban kedua belah pihak. Ketentuan mengenai sanksi dan ketentuan lain yang dipandang perlu.

Pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan cara pembayaran ganti rugi harus dilengkapi dengan surat pernyataan dari pihak ketiga mengenai kesediaan menerima pelepasan tanah dan/atau bangunan tersebut dengan pembayaran ganti rugi sesuai ketentuan yang berlaku yang dituangkan dalam berita acara serah terima.

Namun, aturan mengenai mekanisme dalam permendagri ini dinilai masih kurang jelas, karena tidak diatur secara terperinci syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon.

Selain dari mekanisme yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tersebut, peneliti menemukan diagram alur dari mekanisme permohonan pelepasan aset tanah yang dulu ditetapkan oleh dinas perumahan (sekarang sudah menjadi BPKAD). Ketika dikonfirmasi mengenai keberlakuan dari diagram alur tersebut, koresponden menyatakan jika diagram alur tersebut masih berlaku dengan bentuk dan format yang sama,<sup>72</sup> hanya saja untuk versi terbaru yang resmi dikeluarkan oleh BPKAD masih dalam proses penyusunan.

---

<sup>72</sup> Hasil wawancara dengan Muji Rahayu Selaku Kepala Bidang Pemanfaatan Dan Aset Daerah Di Kantor BPKAD Kota Malang pada tanggal 1 April 2013 pukul 13.15 WIB.



## **2. Mekanisme Pengajuan Ijin Pelepasan Tanah Negara yang dikuasai Oleh Rakyat yang dikeluarkan oleh Dinas Perumahan (sekarang disebut Badan Pengelola Keuangan Aset Daerah)**

Kebijakan mengenai pelepasan tanah negara ini khusus untuk wilayah Kota Malang telah dituangkan dalam diagram alur yang dikeluarkan oleh Dinas Perumahan (kemudian berubah nama menjadi BPKAD per tanggal 18 Desember 2012). Adapun tujuan penerbitan diagram alur ini untuk memberikan gambaran mengenai prosesi Pelepasan tanah negara yang jelas kepada warga yang ingin mendapatkan hak milik atas tanah negara yang telah lama mereka kuasai.

Bagi warga Kota Malang yang ingin melakukan pengajuan permohonan pelepasan aset tanah yang dikuasai oleh pemerintah kota hendaknya memenuhi berbagai persyaratan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Malang.

Persyaratan itu antara lain :

1. Fotokopi surat ijin pemakaian atas nama pemohon
2. Fotokopi KTP yang masih berlaku
3. Fotokopi SPPT PBB dan STTS PSB tahun berjalan
4. Fotokopi pelaksanaan retribusi ijin pemakaian tahun berjalan

Adapun tahapan selanjutnya yang harus dilakukan oleh pemohon jika persyaratan tersebut telah dipenuhi, antara lain :

Pemohon menyerahkan berkas-berkas persyaratan tersebut kepada BPKAD, oleh panitia khusus yang dibentuk oleh Walikota Malang yaitu, panitia pelepasan dan tukar menukar, berkas tersebut akan diperiksa lebih lanjut mengenai kelengkapan dan pengecekan objek permohonan. Jika tidak lengkap maka berkas tersebut akan dikembalikan kepada masyarakat, namun jika berkas tersebut bermasalah, seperti adanya ketidaksinkronan antara data yang ada di lapangan dengan data yang dimiliki oleh masyarakat, maka tim panitia tersebut akan melakukan pengecekan lapangan dan pengukuran untuk mencocokkan dengan kebenaran yang sebenarnya.

Apabila berkas tersebut tidak bermasalah artinya berkas tersebut telah lengkap dan jelas, maka berkas akan diteruskan dengan penetapan harga pelepasan tanah. Lalu panitia pelepasan dan tukar menukar tersebut juga akan menyiapkan telaah dan saran berdasarkan hasil rapat panitia pelepasan.

Telaah dan saran dari panitia pelepasan dan tukar menukar tentang permohonan pelepasan ini kemudian diteruskan kepada walikota untuk mengajukan persetujuan kepada DPRD. Jika pembahasan terhadap permohonan ini tidak disetujui oleh DPRD maka permohonan ini ditolak. Apapun hasil dari DPRD inilah yang akan diteruskan kepada walikota selanjutnya untuk diteruskan kepada BPKAD.

Namun jika ternyata dalam pembahasan terhadap permohonan ini oleh DPRD ini disetujui, maka DPRD akan mengembalikannya kepada walikota dan walikota kembali meneruskannya kepada BPKAD untuk diproses lebih lanjut.

Setelah itu, tim dari BPKAD akan melakukan pemberitahuan lanjutan mengenai proses yang harus dilakukan oleh pemohon untuk melunasi pembayaran biaya pelepasan tanah beserta menyerahkan SK ijin pemohon asli atas nama pemohon dan melengkapi persyaratan lain yang ditentukan yang kemudian akan di serahkan kembali kepada tim dari BPKAD.

Selain itu, tim dari BPKAD akan membuat draf keputusan tentang pelepasan hak atas tanah mengenai dikabulkannya atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut kepada walikota. Oleh walikota surat keputusan tersebut akan di tandatangi dan diserahkan kepada pemohon.

Setelah mendapatkan surat keputusan pelepasan tanah negara ini. Pemohon wajib melunasi dan membayar biaya pelepasan sesuai dengan harga yang telah ditetapkan oleh panitia pelepasan sebelumnya. Pembayaran ini dilakukan di BPD Kota Malang.

Berdasarkan surat keputusan dari pemerintah kota inilah yang akan diteruskan untuk dilakukan pensertifikatan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang. Selanjutnya, seiring dengan keluarnya sertifikat hak milik

tersebut, pemohon memiliki hak milik sah atas tanah negara yang dikuasainya tersebut.

Sejak tahun 2008 telah ada wacana jika akan ada pelepasan aset Pemerintah Kota Malang untuk rumah tinggal bagi warga masyarakat Kota Malang. Wacana pelepasan aset tersebut ada melalui surat Walikota Malang Peni Suparto Nomor 593.21/2216/35.73.406/2008 tentang permohonan persetujuan pelepasan hak atas tanah aset dengan izin pemakaian<sup>73</sup>. Namun, hingga kini belum ada realisasi dari wacana tersebut. Mengenai alasan lebih lanjut tentang belum terealisasinya wacana dari Walikota Malang tersebut akan dijelaskan lebih lanjut dalam poin di bawah ini.

### **3. Tinjauan atas Kebijakan dalam Pelepasan Hak Tanah Aset Pemerintah Kota Malang dan Memberikan Kepada Orang Yang Menguasai**

Sebelum melangkah lebih jauh mengenai kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam pemindahtanganan hak tanah aset ini sebaiknya kita pahami dulu mengenai pengertian dari tanah aset negara ini. Tanah aset negara adalah<sup>74</sup> :

<sup>73</sup> Antara. 2012. *Proses Pelepasan Aset Pemkot Malang Dihentikan*. Di akses pada tanggal 16 April 2013 pukul 17.01 WIB di : <http://www.bisnis-jabar.com/index.php/berita/proses-pelepasan-aset-pemkot-malang-dihentikan>

<sup>74</sup> Sitorus, Oloan dan Arie Sukanti Hutagalung. 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. STPN Press. Yogyakarta. Hal. 65.

1. Tanah-tanah bukan tanah pihak lain dan yang telah dikuasai secara fisik oleh instansi pemerintah;
2. Tanah-tanah tersebut dikelola dan dipelihara/dirawat dengan dana instansi pemerintah
3. Tanah tersebut telah terdaftar dalam daftar inventaris instansi pemerintah yang bersangkutan
4. Tanah secara fisik dikuasai atau digunakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain dengan instansi pemerintah dimaksud.
5. Tanah tersebut poin 1 sampai poin 3 baik yang sudah ada sertifikatnya maupun yang beluma da sertifikatnya.

Sesungguhnya dalam memberikan pertimbangan untuk dikabulkan atau tidak dikabulkan suatu permohonan pelepasan aset tanah negara tidak semudah yang tampak dalam diagram alir tersebut. Banyak hal yang menjadi faktor dikabulkan atau tidak dikabulkannya sebuah permohonan Pelepasan tanah negara. Selain harus terpenuhinya syarat-syarat seperti yang disebutkan dalam point 4. 2. 2. di atas, sejak lahirnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pertimbangan DPRD selaku Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu poin penting yang harus menjadi pertimbangan mengenai bagaimana atau kriteria tanah seperti apa yang bisa dikabulkan mengingat sekarang ini begitu banyak tanah Negara yang dikuasai oleh rakyat yang harus lebih diperhatikan dalam penggunaannya secara lebih mendetail.

Hal ini secara lebih jauh dijelaskan dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ini yang berbunyi :

- (1) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) dilakukan untuk :

- a. pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
  - b. tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada huruf a ayat ini tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang :
    - 1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
    - 2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
    - 3) diperuntukkan bagi pegawai negeri;
    - 4) diperuntukkan bagi kepentingan umum;
    - 5) dikuasai daerah berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.
  - c. Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota.

Dari pasal tersebut menjadi jelas barang milik daerah berupa tanah dengan kriteria tertentu yang perlu mendapat persetujuan DPRD.

Aturan lebih lanjut yang melandasi pertimbangan pemindahtanganan barang milik daerah yang tidak bergerak dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah pada bagian lampiran poin XII mengenai pemindahtanganan menjelaskan bahwa pelepasan hak atas tanah dan bangunan pemerintah daerah dikenal dengan dua cara, yakni melalui pembayaran ganti rugi atau dengan cara tukar menukar.

Pelepasan ini bertujuan :

- a. Untuk meningkatkan tertib administrasi pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan cara ganti rugi atau dengan cara tukar menukar dalam rangka pengamanan barang milik daerah;
- b. Mencegah terjadinya kerugian daerah
- c. Meningkatkan daya guna dan hasil guna barang milik daerah untuk kepentingan daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Jika dana untuk keperluan memenuhi kebutuhan Pemerintah Daerah tidak tersedia dalam APBD, alasan berikut bisa digunakan sebagai alasan pelepasan hak :

- a. Terkena planologi,
- b. Belum dimanfaatkan secara optimal (idle)
- c. Menyatukan barang/aset yang lokasinya terpencar untuk memudahkan koordinasi dan dalam rangka efisiensi;
- d. Memenuhi kebutuhan organisasi pemerintah daerah sebagai akibat pengembangan organisasi;
- e. Pertimbangan khusus dalam rangka pelaksanaan rencana strategis hankam.

Motivasi/pertimbangan lainnya, yakni :

- a. Disesuaikan dengan peruntukan tanahnya berdasarkan rencana umum tata ruang kota/wilyah (RUTRK/W)

- b. Membantu instansi pemerintah di luar pemerintah daerah yang bersangkutan yang memerlukan tanah untuk lokasi kantor, perumahan dan unuk keperluan pembangunan lainnya;
- c. Tanah dan bangunan pemerintah daerah yang sudah tidak ccocok lagi dengan peruntukan tanahnya, terlalu sempit dan bangunannya sudah tua sehingga tidak efektif lagi untuk kepentingan dinas dapat dilepas kepada pihak ketiga dengan pembayaran ganti rugi atau cara tukar menukar;
- d. Untuk itu perlu diperhatikan :
  - 1) Dalam hal tukar menukar maka nilai tukar pada prinsipnya harus berimbang dan lebih menguntungkan pemerintah daerah
  - 2) Apapun yang harus dibangun pihak ketiga diatas tanah tersebut harus seijin pemerintah daerah agar sesuai dengan peruntukan tanahnya
  - 3) Dalam hal pelepasan hak dengan pembayaran ganti rugi, diperlukan surat pernyataan kesediaan pihak ketiga untuk menerima tanah dan/atau bangunan itu dengan pembayaran ganti rugi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
  - 4) Dalam hal tukar menukar diperlukan surat perjanjian tukar menukar antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antar pemerintah daerah, dan pemerintah daerah dengan pihak ketiga yang bersangkutan yang emngatur materi tukar

menukar, hak dan kewajiban masing-masing pihak sesuai ketentuan yang berlaku.

Untuk wilayah Malang sendiri kewenangan negara dalam mengelola Hak Menguasai Negaranya sudah didelegasikan kepada Pemerintah Kota Malang, pemerintah kota dalam hal ini telah diberi kewenangan untuk mengurus dan mengelola tanah Negara dengan bentuk Hak Pengelolaan. Pemerintah kota diharapkan dapat melaksanakan tujuan utama dalam memegang hak pengelolaan yaitu agar tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak yang memerlukan<sup>75</sup>.

Pihak-pihak yang memerlukan ini adalah para pemohon pelepasan aset yang ingin memberdayakan tanah-tanah negara yang pada saat-saat tertentu tidak digunakan secara produktif lagi oleh pemerintah kota. Pemberdayagunaan disini misalnya sebagai tempat tinggal untuk masyarakat prasejahtera yang membutuhkan lahan tempat tinggal sehingga tanah negara tersebut dapat dihuni.

Hak pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat diluar ketentuan dari UUPA<sup>76</sup>. Namun, mengingat istilah hak pengelolaan yang digunakan oleh Boedi Harsono bahwa hak

<sup>75</sup> Sitorus, Oloan dan Arie Sukanti Hutagalung. 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. STPN Press. Yogyakarta. Hal 32.

<sup>76</sup> Parlindungan, A.P. 1989. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Mandar maju. Bandung. hal 1

pengelolaan merupakan gempilan<sup>77</sup> dari Hak Menguasai Negara. Maka tentu saja hak pengelolaan ini berkarakter publik mengingat kewenangan publiknya untuk merencanakan penggunaan dan menyerahkan bagian dari Hak Pengelolaan untuk pihak ketiga, walau memang dalam pelaksanaannya selalu diikuti dengan bidang privat terlebih dalam hal pemanfaatan tanah dari pihak ketiga tersebut<sup>78</sup>.

Kota Malang dalam kurun waktu sepuluh (10) tahun terakhir sudah tidak lagi mengabulkan izin permohonan pelepasan aset tanah negara<sup>79</sup>. Meskipun dalam kurun waktu tersebut warga masyarakat Kota Malang masih banyak yang ingin melakukan permohonan pelepasan aset tanah negara. Hingga tahun 2012 tercatat setidaknya ada sekitar 1766 kepala keluarga dengan jumlah tanah aset negara yang akan dilepas berjumlah 4.230 bidang<sup>80</sup> tanah yang berukuran luas rata-rata 200 m<sup>2</sup>. Hal ini dinilai mengingat belum adanya kepastian hukum yang bisa memberikan kejelasan aturan mengenai wewenang dari hak pengelolaan sendiri, sehingga menimbulkan keraguan dikalangan pemerintah kota untuk membuat keputusan mengenai pelepasan aset tanah negara ini.

<sup>77</sup> Harsono, Budi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Djambatan. Jakarta. Hal 280.

<sup>78</sup> Sitorus, Oloan dan Arie Sukanti Hutagalung. 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. STPN Press. Yogyakarta. Hal 31

<sup>79</sup> Hasil wawancara dengan Muji Rahayu selaku Kepala Bidang Pemanfaatan Aset Daerah Di Kantor BPKAD Kota Malang Pada Tanggal 7 Maret 2012 Pukul 12.00 WIB

<sup>80</sup> Antara. 2012. *Proses Pelepasan Aset Pemkot Malang Dihentikan*. Di akses pada tanggal 16 April 2013 pukul 17.01 WIB di : <http://www.bisnis-jabar.com/index.php/berita/proses-pelepasan-aset-pemkot-malang-dihentikan>

Seperti yang kita lihat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, dan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 bahwa sesungguhnya selama ini (hingga sebelum lahirnya Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara) permohonan pelepasan aset tanah Negara langsung diputuskan oleh Menteri Dalam Negeri dalam hal ini bisa didelegasikan kepada kepala daerah setempat atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sehingga lebih mempermudah masyarakat yang ingin mendapatkan hak kepemilikan atas tanah yang selama ini dikuasainya.

Namun, sejak lahirnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pada Pasal 45 ayat 2 dapat kita jumpai kalimat bahwa, pelepasan aset dapat dilakukan dengan syarat mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Hal ini lah yang membuat birokrasi permohonan pelepasan aset menjadi lebih rumit. Mengingat tidak semua anggota DPRD Kota Malang khususnya mengerti dan paham benar mengenai aturan pelepasan aset ini, sehingga membuat para anggota dewan inipun ragu dalam rangka meluluskan permohonan pelepasan demi mendapat kejelasan atas status tanah yang akan dilepas ini<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Hasil wawancara dengan Arif Wahyudi selaku Ketua Komisi A DPRD Kota Di Kantor DPRD Kota Malang Pada Tanggal 1 April 2013 Pukul 12.05 WIB

Selain itu, menurut Arif Wahyudi selaku Ketua Komisi A DPRD Kota Malang menjelaskan bahwa selama ini aturan yang mengatur mengenai mekanisme pelepasan aset belum diterangkan secara jelas dalam Peraturan Pemerintah. Hal inilah yang membuat anggota DPRD sekarang ini pun sulit untuk mengabulkan permohonan pelepasan aset tanah negara tersebut.

Sesungguhnya semakin lama semakin besar kebutuhan masyarakat akan tanah sebagai lahan tempat tinggal, hingga sejauh ini masyarakat yang ingin mendapat sertifikat hak milik atas tanah yang selama ini dikuasainya terus bertambah. Seiring dengan kekhawatiran masyarakat jika suatu saat nanti tanah-tanah negara yang selama ini mereka jadikan wadah sebagai tempat untuk hidup diambil kembali oleh negara.

Mengingat alasan tersebut di atas, maka wajar jika warga masyarakat Kota Malang melakukan permohonan pelepasan aset tanah negara ini mengingat sebagian besar dari warga tersebut sudah mendiami tanah negara untuk keperluan tempat tinggal selama berpuluh-puluh tahun dan tidak sedikit dari warga masyarakat tersebut yang mendiami tanah negara ini sejak kecil, hingga memiliki keluarga sendiri.

Selain itu, sebagian besar masyarakat yang mengajukan permohonan pelepasan aset tanah Negara merupakan berasal dari keluarga kurang mampu atau pra-sejahtera, sehingga kebutuhan akan ketersediaan tempat tinggal pun menjadi kebutuhan pokok.

Tanah yang digunakan untuk tempat tinggal itu adalah tanah kosong yang tidak diberdayagunakan oleh pemerintah yang oleh masyarakat tanah tersebut diberdayagunakan dengan maksimal dengan kemampuan sendiri, baik secara fisik, maupun secara finansial.

Selain itu, tanah negara yang ditempati oleh warga tersebut merupakan lahan-lahan kecil atau petak-petak lahan yang memang hanya dapat digunakan untuk keperluan tempat tinggal untuk masyarakat yang berekonomi cukup, sehingga untuk dimanfaatkan kembali oleh pemerintah kota pun tidak akan sebermanfaat dibanding warga masyarakat ini.

### **C. Hambatan Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Kota Malang Dalam Memberikan Pertimbangan Pelepasan Hak Tanah Aset Kepada Orang Yang Menguasai**

Adapun hambatan-hambatan yang menyebabkan tidak adanya pelepasan aset tanah negara sepuluh (10) tahun belakangan ini antara lain:

#### **1. Perspektif Pengaturan**

Peraturan mengenai hak pengelolaan ini belum diatur secara jelas karena masih banyaknya dijumpai berbagai macam kerancuan yang ditimbulkan dari konflik norma yang terjadi dalam pengaturan hak pengelolaan itu sendiri. Dari segi peraturan yang mengatur mengenai kewenangan hak pengelolaan sempat terdapat

perbedaan arti mengenai kedudukan hak pengelolaan itu sendiri hal ini terlihat dalam:

- a. Hak pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah.

Boedi Harsono menyatakan bahwa : “hak pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Hak pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah<sup>82</sup>. Sependapat dengan Boedi Harsono, Maria S. W. Sumardjono menyatakan bahwa : “hak pengelolaan merupakan ‘bagian’ dari hak menguasai Negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan”. Oleh karena itu, hak pengelolaan itu merupakan fungsi/kewenangan public sebagaimana hak menguasai Negara, dan tidak tepat disamakan dengan “hak” sebagaimana diatur dalam pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan<sup>83</sup>.

Selain itu, aturan mengenai hak pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah salah satunya terdapat dalam Pasal 1 Angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa : hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, sehingga menjadi jelaslah bahwa hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 16 UUPA”.

- a. Hak pengelolaan merupakan hak atas tanah

<sup>82</sup> Harsono, Budi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Djambatan. Jakarta. Hal 280.

<sup>83</sup> Santoso, Urip. 2013. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Kencana. Jakarta. Hal 170

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa : “hak pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria, dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat diluar ketentuan UUPA”.<sup>84</sup> Hal senada juga disampaikan oleh effendi perangin bahwa : “hak pengelolaan termasuk hak atas tanah yang didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah”.<sup>85</sup> Selain itu, aturan mengenai hak pengelolaan merupakan hak atas tanah salah satunya terdapat dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Mengenai Objek Pendaftaran Tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan**
- c. Tanah wakaf
- d. Hak milik atas satuan rumah susun
- e. Hak tanggungan
- f. Tanah Negara

Sehingga dalam peraturan perundang-undangan inipun ditemukan bahwa hak pengelolaan disejajarkan dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

<sup>84</sup> Parlindungan, A.P. 1989. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Mandar maju. Bandung. hal 1

<sup>85</sup> Santoso, Urip. 2013. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Kencana. Jakarta. Hal 171

Selain itu, hambatan dari segi peraturan yang lain yaitu, sering berubah-ubahnya aturan mengenai hak pengelolaan ini, seperti yang terlihat pada pembahasan pada subbab diatas bahwa aturan mengenai hak pengelolaan ini sangat banyak dibentuk pada masa sebelum reformasi. Hal ini menimbulkan kerancuan, mana peraturan yang masih berlaku dan yang mana peraturan yang sudah dicabut. Kehadiran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara sebenarnya memperjelas kedudukan dari hak pengelolaan itu sendiri. Dimana aturan mengenai pengelolaan barang milik daerah tersebut di atur secara lebih ketat dan tegas, sehingga memperketat proses pengadaan dan penghapusan suatu barang milik daerah baik yang bergerak maupun tidak bergerak.

Hambatan yang lain yang mendorong sulitnya persetujuan permohonan pelepasan aset tanah negara adalah kurang memadainya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Peraturan pelaksana yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam peraturan pemerintah ini tidak diatur secara jelas mengenai persyaratan dasar yang harus dipenuhi oleh warga masyarakat yang ingin mengajukan pelepasan. Dalam peraturan ini yang diatur hanya mekanisme yang tidak dijelaskan secara lebih mendalam, sehingga menyebabkan aparatur pemerintah daerah menjadi ragu

dalam mengambil keputusan. Sehingga peraturan pemerintah yang ada belum memadai dalam menampung semua kebutuhan pelaksanaan dari undang-undang ini.

## 2. Perspektif Aparatur

Dari segi aparatur, dalam hal ini aparatur yang dimaksud adalah perangkat kerja pemerintah Kota Malang belum memahami benar bagaimana peraturan mengenai pelepasan tanah negara bagi warga masyarakat yang membutuhkan ini, sehingga menimbulkan keraguan bagi Pemerintah Kota Malang untuk melakukan pelepasan mengingat juga masih banyak tanah-tanah negara yang dikuasai oleh pemerintah kota namun belum didaftarkan menjadi hak pengelolaan agar diterbitkannya sertifikat hak pengelolaannya kepada pemerintah kota malang. Sehingga penetapan status tanah tersebut menjadi tidak jelas dan kabur. Hal ini berimplikasi pada birokrasi pelaksanaan persetujuan permohonan pelepasan, sehingga kurang singkat, tepat, dan cepat.

Selain itu, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang yang turut memberikan pertimbangan kepada suatu permohonan pelepasan tanah Negara pun, belum tentu semuanya paham benar mengenai peraturan dan bagaimana besar manfaat yang ditimbulkan jika tanah Negara yang dikuasai masyarakat sebagai tempat tinggal tersebut dilepaskan kepada masyarakat yang memerlukan. Implikasi dari anggota DPRD yang kurang

memahami aturan adalah fungsi kemanfaatan dari tanah tersebut menjadi kurang optimal karena tanah yang seharusnya bisa dimanfaatkan oleh masyarakat menjadi tertunda.

### 3. Perspektif Masyarakat

Kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai adanya kebijakan pelepasan aset tanah negara inipun menjadi salah satu hambatan sulitnya dilepaskan tanah negara yang sudah lama dikuasainya. Mengingat tanah negara tidak dapat dilepaskan begitu saja jika tidak ada permohonan dari masyarakat yang bersangkutan untuk mendapatkan kepemilikan atas tanah negara yang selama ini dikuasai dan dimanfaatkannya sebagai tempat tinggal.

#### **D. Solusi Dari Hambatan Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Kota Malang Dalam Memberikan Pertimbangan Pelepasan Hak Tanah Aset Kepada Orang Yang Menguasai**

Adapun solusi dari adanya hambatan-hambatan yang menyebabkan tidak adanya pelepasan aset tanah Negara beberapa tahun belakangan ini antara lain:

#### 1. Perspektif Pengaturan

Mengingat masih adanya ketimpangan hukum dan konflik norma pada hak pengelolaan seperti yang terlihat pada Peraturan Menteri Negara Agraria dan Peraturan Pemerintah seperti yang

terlihat pada paparan hambatan di atas, maka agar tidak timbul permasalahan yuridis. Sebaiknya pengaturan hak pengelolaan pada dua aturan tersebut di atas perlu sekiranya ditinjau kembali pengaturannya dalam bentuk undang-undang sebagai pelaksana dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, yang berbunyi : “hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.” Hal ini berarti UUPA dalam menentukan macam hak atas tanah bersifat terbuka dan masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah baru selain yang ditentukan dalam pasal 16 ayat (1) UUPA.

## 2. Perspektif Aparatur

Mengingat masih kurangnya pemahaman para aparatur negara dalam hal ini pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan proses pelepasan aset tanah negara yaitu BPKAD dan DPRD mengenai pentingnya memahami dan mendalami peraturan seputar pelepasan aset tanah negara ini. Sekiranya para aparatur yang menjalankan pemerintah ditingkat kota malang ini bisa lebih meningkatkan kesadaran diri terhadap pemahaman peraturan khususnya dalam bidang pelepasan aset tanah negara yang lebih

dalam. Agar tercipta sistem birokrasi yang cepat, tepat, tanggap terhadap pelayanan kepada masyarakatnya.

Selain itu, sekiranya para aparatur negara ini perlu untuk terus mengadakan sosialisasi rutin kepada masyarakat agar pengetahuan masyarakat terhadap pentingnya memiliki hak milik atas tanah yang dihuni menjadi semakin tinggi. Sehingga tercipta masyarakat yang sadar dan patuh hukum dan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada birokrasi negara ini.

### 3. Perspektif Masyarakat

Sepertinya perlu bagi masyarakat Kota Malang untuk meningkatkan kesadaran mereka terhadap hukum. Dengan adanya sosialisasi berkala dari pemerintah diharapkan bisa menciptakan masyarakat yang sadar dan taat hukum. Namun tentu saja, usaha dari pemerintah akan menjadi sia-sia, jika tidak ditopang dengan keinginan dan kesadaran bagi masyarakatnya sendiri, sehingga penting bagi individu masing-masing warga masyarakat untuk lebih peka dan peduli terhadap ketentuan-ketentuan yang akan berlaku, termasuk segenap aturan mengenai hukum tanah Indonesia.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Bedasarkan hal-hal yang telah diuraikan pada bab terdahulu maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Aturan mengenai pemberian ijin pelepasan atas tanah negara ini selalu berubah-ubah, namun perubahan yang fundamental terjadi pada saat telah diundang-undangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Pasal 45 ayat (2) yang menyebutkan bahwa pelepasan aset tanah negara memerlukan persetujuan DPRD. Mekanismenya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam bagian Lampiran Poin XII Tentang Pemindahtanganan.
2. Adapun pertimbangan mengenai pemindahtanganan barang milik daerah yang tidak bergerak ini antara lain : Untuk meningkatkan tertib administrasi pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan cara ganti rugi atau dengan cara tukar menukar dalam rangka pengamanan barang milik daerah; tanah dan bangunan pemerintah daerah yang sudah tidak cocok lagi dengan peruntukan tanahnya, terlalu sempit dan bangunannya sudah tua sehingga tidak efektif lagi

untuk kepentingan dinas dapat dilepas kepada pihak ketiga dengan pembayaran ganti rugi atau cara tukar menukar; sebagian besar masyarakat yang mengajukan permohonan pelepasan aset tanah negara merupakan berasal dari keluarga kurang mampu atau pra-sejahtera, sehingga kebutuhan akan ketersediaan tempat tinggal pun menjadi kebutuhan pokok; mencegah terjadinya kerugian daerah jika tidak dapat dimanfaatkan dengan baik; meningkatkan daya guna dan hasil guna barang milik daerah untuk kepentingan daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

3. Terdapat beberapa hambatan yang timbul dalam permasalahan ini, antara lain: masih adanya kekosongan hukum mengenai mengenai mekanisme sahnya sebuah pemindahtanganan barang milik daerah yang tidak bergerak ini, yang membuat pemerintah kota dan DPRD kota malang mengambil keputusan untuk tidak mengabulkan permohonan pelepasan aset sampai ada aturan yang jelas mengenai hal ini; lembaga yang mengurus bagian aset di Kota Malang berubah-ubah. Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah ini merupakan lembaga yang baru dibentuk per tanggal 18 Desember 2012, sehingga masih perlu penyesuaian terhadap aturan baru, lingkungan baru, dan lain sebagainya. Selain itu, kurangnya pengetahuan para anggota DPRD mengenai aturan pelepasan aset ini sehingga membuat pengambilan keputusan semakin sulit.

## B. SARAN

Berdasarkan paparan pembahasan dan hambatan tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa :

1. Sebaiknya pemerintah segera dibentuk peraturan yang lebih jelas mengatur tentang aturan pemindahtanganan barang milik negara yang tidak bergerak agar kekosongan hukum segera dapat teratasi.
2. Perlunya penataan kembali mengenai sistem birokrasi pelepasan barang milik daerah yang tidak bergerak ini agar masyarakat memperoleh kemudahan dalam mendapatkan informasi seputar pelepasan aset tanah negara ini mengingat lembaga yang mengurus bidang aset pun masih lembaga yang baru dibentuk.
3. Pentingnya diadakan sosialisasi kepada masyarakat mengenai mekanisme pelepasan aset tanah negara, mengingat keinginan masyarakat besar terhadap kepemilikan tanah yang telah dikuasai, namun masih minim pengetahuan tentang sistem pengajuan permohonan pelepasan aset tanahnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### DARI BUKU :

- Abdurrrahman. 1996. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia (Edisi Revisi)*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Ali, Chidir. 1981. *Yurisprudensi Indonesia tentang Daluarsa dan Pelepasan Hak*. Binacipta. Bandung.
- Bakri, Muhammad. 2007. *Buku Pertama : Asas-Asas Hukum Agrarian Nasional, Hak-Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang
- Bakri, Muhammad. 2007. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*. Citra Media. Yogyakarta.
- Chomzah, Ali Achmad. 2002. *Hukum Pertanahan Seri I : Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri II : Sertipikat dan Permasalahannya*. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta.
- Chomzah, Ali Achmad. 2003. *Hukum Pertanahan Seri III : Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri IV : Pengadaan Tanah Untuk Instansi Pemerintah*. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta.
- Harsono, Budi. 2005. *Hukum Agrarian Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrarian, Isi Dan Pelaksannnya*. Djambatan. Jakarta.
- Harsono, Budi. 2007. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Universitas Trisakti. Jakarta
- Hutagalung, Arie Sukanti, dkk. 2012. *Hukum Pertanahan Di Belanda dan Indonesia*. Pustaka Larasan. Denpasar.
- Mangala, Hasan Basri Nata dan Sarjita. 2005. *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*. Tugu Jogja Pustaka. Yogyakarta.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaya. 2004. *Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana. Jakarta.
- Parlindungan, A.P. 1989. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Mandar maju. Bandung
- Perangin, Effendi. 1990. *Mencegah Sengketa Tanah*. Rajawali. Jakarta.

- Raharjo, Satjipto. 1981. *Hukum Dalam Perspektif Social*. Alumni. Bandung.
- Rubaie, Achmad. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Bayumedia. Malang.
- Santoso, Urip. 2009. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana. Jakarta.
- Santoso, Urip. 2013. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Kencana. Jakarta.
- Sitorus, Oloan dan HM Zaki Sierrad. 2006. *Hukum Agraria Di Indonesia : Konsep Dasar & Implementasi. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*. Yogyakarta.
- Sitorus, Oloan dan Arie Sukanti Hutagalung. 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. STPN Press. Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Hukum Adat Indonesia*. Rajawali. Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1998. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Semarang.
- Sugianto, Toyib Dan Imam Kuswahyono. 2007. *Buku Kedua : Tatacara Perolehan Dan Peralihan Hak Atas Tanah, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, Konversi Hak Aatas Tanah, Hak Tanggungan*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.
- Sunggono, Bambang. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Supriadi. 2008. *Hukum Agraria*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Supriyadi. 2011. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*. PT. Prestasi Pustakaraya. Jakarta.
- Sutedi, Adrian. 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika. Jakarta.

#### **PERATURAN NASIONAL :**

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 beserta Amandemen dan Penjelasannya*. CV. Pustaka Agung Harapan. Surabaya.

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Pustaka Yustisia. Yogyakarta.

*Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria*.

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.*

*Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*

*Peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota*

*Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan*

*Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*

*Peraturan Walikota Nomor 50 Tahun 2008 Tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi & Tata Kerja Dinas Perumahan.*

#### **KARYA ILMIAH :**

Abimanyu, Yustinasari. 2010. *Implementasi Keputusan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal (Studi Empiris Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Pertanahan Kota Malang)*. Tesis. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. *Malang Dalam Angka 2008*.

Permadi Iwan. 2000. *Kajian Yuridis Mengenai Persewaan Tanah yang dikuasai Oleh PEMDA Hubungannya Dengan Catur Pertanahan*. Tesis. Universitas Brawijaya. Malang.

Moeljono, R. 28 Desember 2009. *Kajian Yuridis tentang Tanah Penguasaan Pemerintah Kota Malang yang Disewa oleh Pihak Ketiga*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.

Noor, Rico Septian. 2011. *Perubahan Status Tanah Negara Menjadi Hak Milik Pribadi Di Bantaran Sungai Kahayan (Studi Di Kelurahan Pahandut Seberang Kota Palangkaraya)*. Tesis. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Kuswahyono, Imam. *Alternatif Penyelesaian Sengketa "Tanah Penguasaan" Pemerintah Kota yang Dipakai oleh Pihak Ketiga*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.

Kuswanto Heru. *Modul PPHAT 7 Peralihan Hak Atas Tanah Dan Jual Beli Tanah*. Fak. Hukum Universitas Narotama Surabaya.

**WEBSITE :**

Ahira, Anne. 2011. Ambiguitas Pemahaman Tanah Negara. di :  
<http://www.aneahira.com/tanah-negara.htm>

Antara. 2012. *Proses Pelepasan Aset Pemkot Malang Dihentikan*. Di akses di :  
<http://www.bisnis-jabar.com/index.php/berita/proses-pelepasan-aset-pemkot-malang-dihentikan>

Bintariadi, Bibin. 2009. *Aset Pemerintah Kota Malang Di Lelang*. Diakses di :  
<http://www.tempo.co/read/news/2009/04/22/058171916/Aset-Pemerintah-Kota-Malang-Dilelang>

Endang Sukarelawati 12 Jan 2012. Proses Pelepasan Aset Pemkot Malang Jalan Terus. Diakses di : <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/80311/proses-pelepasan-aset-pemkot-malang-jalan-terus>

Tabloid Rumah. 2008. *Ingin memiliki tanah Negara?* Di akses di :  
<http://nasional.kompas.com/read/2008/05/14/16224046/ingin.memiliki.tanah.negara>

Wikipedia. 2012. Kota Malang. Url : [http://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Malang](http://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Malang).

Yuswantoro. 3 October 2011 . Pelepasan Aset Pemkot Dipastikan Batal. Seputar Indonesia. Diakses di <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/432639/>

## SURAT PERTANYAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya

Nama : Grizelda

NIM : 0910113123

Menyatakan bahwa dalam penulisan karya ilmiah hukum berupa skripsi ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang,  
Yang menyatakan,

(GRIZELDA)  
NIM : 0910113123