

PEROLEHAN PELEPASAN HAK ATAS TANAH YANG DIKUASAI PEMERINTAH DAERAH MENJADI HAK GUNA BANGUNAN

Oleh :
Sulthon Akim

Abstrak

Proses perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah menjadi Hak Guna Bangunan tersebut, baik dalam proses pelepasan melalui Badan Urusan Tanah dan Rumah, maupun selama proses permohonan Hak Guna Bangunan di Kantor BPN, terdapat adanya kelemahan hukum dalam perolehan hak guna bangunan atas tanah yang dikuasai pemerintah daerah diantaranya : Tidak adanya peraturan-peraturan yang mendukung pelaksanaan peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah, Tidak terpenuhinya Ketentuan Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Yang Dikuasai Oleh Pemerintah Daerah menjadi Hak Guna Bangunan yaitu ketentuan pasal 19 Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961, Pasal 37 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dan masalah dalam pelaksanaan Tarif, kultur masyarakat yang lebih m mengedepankan hak dari pada kewajiban, dan adanya hambatan dalam melakukan pengaturan, penertiban, dan pengendalian penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh Badan Pertanahan Nasional. bertitik pangkal dari beberapa kelemahan ini mengakibatkan kedudukan hukum menjadi timpang dan menimbulkan banyak permasalahan terutama jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak guna bangunan.

Kata kunci : Pelepasan hak, Kepastian hukum

Abstract

The process of acquisition of land controlled by the local government into the Broking , both in the process of release by the Bureau of Land and Houses , as well as during the process of application for Building Rights in Land Office, there are weaknesses in the legal acquisition of the right to build on land that controlled by local governments include : absence of regulations to support the implementation of the transfer of rights to land owned by the local government , non-fulfillment of the Transitional provisions In the land Rights mastered by local Government into Broking namely the provisions of Article 19 of Government Regulation No.10 Year 1961 , Article 37 of Government Regulation No.24 of 1997 and problems in the implementation of the rates , the more community culture prioritize the rights of the obligation , and the existence of barriers to the setting , enforcement , and control of the acquisition and utilization land by the National Land Agency . dotted the base of some of these weaknesses resulted in the legal position becomes unbalanced and cause many problems, especially certainty and legal protection for land rights holders .

Keywords : Release of rights , rule of law

PENDAHULUAN

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia yang dikuasai oleh Negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak baik yang telah dikuasai atau dimiliki oleh orang seorang,

kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat dan atau badan hukum, baik yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan peraturan perundangan-undangan. Berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-

hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharannya. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dalam ketentuan pasal 2 ayat (2) Undang Undang No.5 Tahun 1960 (UUPA) disebutkan bahwa Hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara sebagai 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 lain serta badan-badan

hukum. Dalam ketentuan pasal 4 ayat (2) disebutkan : Hak-hak atas tanah yang dimaksud memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian di atas, pada dasarnya hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah atau tanah Negara dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Salah satu hak kepemilikan atas peralihan hak atas tanah Negara tersebut yaitu Hak Guna Bangunan (HGB). Hak Guna Bangunan : adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Menarik untuk dikaji dalam masalah peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah (tanah Negara) menjadi Hak Guna Bangunan (HGB).

Terkait dengan perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah (negara) menjadi Hak Guna Bangunan khususnya yang terjadi di wilayah kotamadya Malang mendorong peneliti mengkaji lebih dalam lagi serta menuangkannya dalam bentuk penulisan hukum dengan judul : ***“Perolehan Pelepasan Hak atas Tanah yang Dikuasai Pemerintah Daerah menjadi Hak Guna Bangunan”***

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba untuk lebih menitik beratkan pada permasalahan yang ada, sehingga penulis menyusun beberapa permasalahan penting sebagai berikut :

Bagaimanakah pelaksanaan pelepasan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah menjadi hak bangunan ?

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pelepasan Hak atas Tanah yang Dikuasai oleh Pemerintah Daerah menjadi Hak Bangunan

Sebelum penulis uraikan lebih lanjut mengenai pembahasan tentang prosedur perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah (tanah negara) menjadi Hak Guna Bangunan, khususnya di Kota

Malang, berikut ini penulis sajikan terlebih dahulu gambaran dan deskripsi tentang wilayah kota Malang :

Kota Malang merupakan kota terbesar ke dua di Jawa Timur setelah Surabaya. Kota Malang terletak diantara $112^{\circ} 17' 10,9''$ sampai dengan $112^{\circ} 57' 00,0''$ Bujur Timur dan $07^{\circ} 44' 55,11''$ sampai dengan $08^{\circ} 26' 35,45''$ Lintang Selatan, Wilayah Kotamadya Malang dikelilingi oleh Gunung Arjuno (3.399 m) dibagian Utara, Gunung Tengger dibagian Timur, Gunung Kelud (1.731 m) dibagian Selatan dan Gunung Kawi (2.625 m) terletak pada bagian Barat. Udara yang sejuk juga sangat kondusif sebagai tempat belajar sehingga di Kota Malang banyak didirikan sarana pendidikan, di antaranya ada 50 Perguruan Tinggi, 800 Lembaga pendidikan, mulai Taman Kanak-Kanak (TK) hingga SLTA dan lembaga pendidikan setara Diploma serta sekitar 240 Lembaga kursus yang jumlahnya terus bertambah hingga kini dan menjadikan Kota Malang sebagai Kota Pendidikan.

Kota Madya Malang mempunyai luas Wilayah seluas $110,06 \text{ Km}^2$ dengan batas-batas wilayah administratif, sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Karangploso
- b. Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Tumpang

- c. Sebelah Selatan : Kecamatan Wagir dan Dau
- d. Sebelah Barat : Kecamatan Tajinan dan Pakisaji

(Data disebutkan oleh Ibu Atiek selaku Kasubid data Kantor Badan Pertanahan Nasional Malang)

Wilayah Kota Madya Malang terdiri dari 5 (lima) Kecamatan dan 57 Kelurahan. Letak geografis Kota Malang berada di pusat Propinsi Jawa Timur sehingga sangat strategis bagi pengembangan Industri, perdagangan, dan jasa sehingga di kota Malang bermunculan sejumlah industri andalan berbasis industri rumah tangga (*home industry*) yang berkembang menjadi perusahaan besar dengan adanya peluang-peluang yang diciptakan dan diberikan sesuai dengan arah pembangunan Kota Madya Malang sebagai pasar industri yang sangat menjanjikan hingga Kota Malang juga mendapat sebutan sebagai kota industri.

Pertama-tama perlu diketahui bahwa pengertian tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah tidak identik dengan pengertian tanah negara. Dapat dikatakan bahwa benar-benar tanah-tanah yang ada dalam wilayah Republik Indonesia ini baik yang tidak maupun belum dihaki dengan hak-hak perorangan dan dikuasai langsung oleh negara adalah tanah negara. Namun setelah otonomi daerah, dengan adanya penyerahan kewenangan kepada daerah

termasuk penguasaan daerah atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan serta peraturan daerah kota Malang No. 12 Tahun 2000 tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan, maka dalam kenyataannya ada tanah negara dan ada tanah yang berada dalam penguasaan pemerintah daerah yang disebut sebagai tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah atau disebut sebagai tanah asset pemerintah daerah.

Hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang memberikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah. Peraturan perundang-undangan yang ada kebanyakan hanya menguraikan mengenai penyerahan penguasaan dan kewenangan di bidang pertanahan dan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Namun dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah atau tanah asset pemerintah daerah adalah tanah-tanah yang diperoleh pemerintah daerah Kota Malang dari pengadaan tanah, hibah, serta tanah-tanah yang dibiayai dan dirawat oleh

pemerintah kota Malang, misalnya berupa taman kota, ruang terbuka hijau, tanah-tanah yang digunakan untuk kantor pemerintahan, dan sebagainya, termasuk tanah bengkok atau tanah kas desa yang karena perubahan status desa menjadi kelurahan setelah era otonomi daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang No.12 Tahun 2000 tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan, maka menjadi asset pemerintah kota Malang juga.

Tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah kota Malang tersebut tersebar di berbagai tempat di seluruh wilayah kecamatan dan kelurahan yang termasuk dalam wilayah kota Malang sebagaimana telah diuraikan dalam gambaran wilayah tersebut di atas. Tanah-tanah tersebut diantaranya ada yang telah diberikan kepada pihak lain dalam bentuk ijin pemakaian (dulu disebut dengan ijin sewa) yaitu ijin untuk memakai tempat-tempat tertentu yang berada dalam penguasaan pemerintah dengan membayar biaya retribusi.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan daerah seiring dengan pertumbuhan perekonomian masyarakat kota Malang, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan tanah dapat dipastikan terjadinya fenomena peralihan hak atas tanah negara yang dikuasai oleh pemerintah daerah baik kepada perorangan maupun badan hukum yang membutuhkannya.

Ketidakjelasan mengenai pengertian “tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah” karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang memberikan pengertian secara pasti telah menimbulkan kesalahpahaman akibat banyaknya tafsiran yang muncul di kalangan aparatur, di mana tanah yang seharusnya bukan merupakan asset pemerintah daerah diklaim oleh pemerintah daerah sebagai asetnya, sebagaimana pernah terjadi di kota Malang pada saat pemerintah daerah mengklaim tanah yang berada di daerah Kalisari (bekas lokalisasi) sebagai tanah asset pemerintah daerah, padahal tanah tersebut bukan merupakan asset pemerintah daerah, melainkan tanah negara yang telah diduduki oleh masyarakat setempat selama bertahun-tahun, sehingga sempat memunculkan konflik antara aparatur pemerintahan dengan masyarakat yang telah menduduki tanah tersebut.

Proses perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah menjadi Hak Guna Bangunan pada dasarnya diawali oleh pelepasan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah, dalam hal ini oleh pemerintah daerah Kota Malang. Peralihan (pelepasan) hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah kota Malang kepada masyarakat dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu dengan cara jual beli atau tukar menukar, sebagaimana diatur dalam

Keputusan Menteri Dalam Negeri No.152 Tahun 2004 pasal 39 yang menyebutkan : bahwa pelaksanaannya ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah (Walikota Malang) setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui suatu lembaga teknis yang khusus mengelola tanah-tanah asset pemerintah daerah kota Malang yaitu badan Urusan Tanah Dan Rumah Tangga Kota Malang. Persetujuan Walikota dan DPRD tersebut merupakan syarat penting dan yang paling utama untuk dapat memperoleh pelepasan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah kota Malang.

Sebenarnya tindakan hukum penjualan tanah asset pemerintah daerah tidak dibenarkan mengingat pemerintah daerah adalah badan hukum publik dan hanya bertindak sebagai yang menguasai dimana tugasnya adalah mengatur, merencanakan peruntukan dan pemanfaatan bukan memiliki. Sebagaimana telah disebutkan bahwa disamping orang (*persoon*) sebagai subjek hukum dikenal badan-badan yang oleh hukum diberi status *persoon* dan mempunyai hak serta kewajiban seperti manusia yang disebut sebagai badan hukum sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan hukum di bidang perdata seperti jual beli, tukar menukar sewa menyewa dan lain sebagainya. Negara dan daerah swatantra Tingkat I dan II yang diwakili oleh

pemerintah juga merupakan salah satu bentuk badan hukum yang disebut badan hukum publik maka negara dan daerah swatantra Tingkat I dan II yang diwakili oleh pemerintah tidak dapat melakukan tindakan-tindakan hukum di bidang perdata tersebut di atas.

Dalam kenyataannya, menurut pasal 39 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri No.152 Tahun 2004, setiap perubahan status barang daerah yang bertujuan untuk pengalihan atau penyerahan hak atas tanah dan atau bangunan yang dimiliki atau dikuasai oleh daerah, dapat diproses dengan pertimbangan menguntungkan daerah yang bersangkutan dengan cara pelepasan dengan pembayaran ganti rugi (dijual) dan pelepasan dengan tukar menukar atau tukar guling (*ruislaag*). Pelepasan dengan pembayaran ganti rugi (dijual) misalnya untuk tanah-tanah asset pemerintah daerah yang tadinya pengelolaannya diberikan kepada pihak ketiga dengan ijin pemakaian. Sedangkan pelepasan dengan tukar menukar atau tukar guling misalnya untuk tanah pertanian yang pada umumnya berasal dari tanah bengkok dan lain-lain.

Pertimbangan menguntungkan daerah seperti apakah yang dimaksud dalam ketentuan tersebut di atas, sampai saat ini belum jelas dan belum ada parameter yang pasti sehingga pelaksanaan perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah

daerah sepenuhnya masih didasarkan pada pertimbangan subjektif dari aparat terkait dalam proses pelepasan hak atas tanah tersebut, yaitu : Badan Urusan Tanah dan Rumah, Walikota, dan DPRD. Ketidakpastian mengenai hal-hal yang dijadikan parameter untuk menilai suatu pertimbangan menguntungkan daerah mengakibatkan terbukanya peluang untuk terjadinya “permainan” di kalangan “eksekutif” yang dapat berupa Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sehingga untuk kepentingan pribadi atau segelintir orang, daerah dan masyarakat menjadi dirugikan karena dengan mudah tanah-tanah aset pemerintah daerah dilepaskan kepada pihak lain.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa berdasarkan ketentuan pasal 39 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri No.152 Tahun 2004 bahwa peralihan atau penyerahan hak atas tanah dan atau bangunan yang dimiliki atau dikuasai oleh daerah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui pelepasan dengan ganti rugi (dijual) dan melalui cara pelepasan dengan tukar menukar atau tukar guling (*ruislaag*).

Tindakan jual beli dan tukar menukar yang terjadi dalam proses peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah pada dasarnya sama dengan tindakan jual beli dan tukar menukar dalam hukum perdata. Menurut hukum perdata, dalam tindakan jual beli ada pihak

yang mengikatkan diri untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang kepada pihak lain dan pihak lain tersebut mengikatkan diri untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Dalam proses peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah, pihak yang mengikatkan diri untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang kepada pihak lain tersebut adalah pemerintah daerah sebagai badan hukum yang memegang hak penguasaan atas tanah dan pihak lain yang mempunyai kewajiban untuk membayar harga yang telah dijanjikan tersebut adalah masyarakat yang memohon untuk dilepaskannya tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya untuk tindakan tukar menukar atau tukar guling menurut hukum perdata ada dua pihak yang saling mengikatkan diri untuk memberikan barang secara timbal balik sebagai ganti atas barang yang lain. Dalam proses peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah sebagai pemegang hak penguasaan atas tanah dan masyarakat pemohon pelepasan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah.

Proses pelepasan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah kota Malang melalui Badan Urusan Tanah dan Rumah sebagai lembaga teknis yang khusus mengelola asset pemerintah daerah Kota Malang, baik yang dilakukan dengan ganti rugi (dijual) maupun dengan cara tukar

menukar atau tukar guling (*ruislaag*) pada dasarnya harus melalui tahapan-tahapan prosedur yang sama, yang membedakan hanyalah persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon berkaitan dengan kelengkapan berkas dalam permohonan dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemohon yang permohonannya dikabulkan oleh Pemerintah Daerah. Berikut ini proses peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah kota Malang. Adapun tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam proses peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah melalui permohonan pelepasan hak atas tanah yang diajukan kepada Walikota dengan perantara Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

1) Tahap Pengajuan Permohonan Pelepasan

Pemohon (masyarakat, baik perorangan maupun badan hukum) mengajukan permohonan pelepasan asset pemerintah daerah yang dikehendaki kepada Walikota Malang dalam bentuk tertulis melalui loket I (Staff bidang pendataan dan pemetaan) Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR)

Petugas di Loker I Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) akan menerima dan meneliti berkas permohonan sekaligus kelengkapannya; Berkas yang belum lengkap persyaratan administrasinya dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi, sedangkan berkas yang sudah

memenuhi syarat diberikan tanda terima, nomor registrasi sekaligus dicatat dalam lembar kerja untuk diteruskan ke bagian penelitian berkas.

2) Tahap Pemeriksaan Berkas Permohonan Pelepasan

Kepala Sub bidang pendataan selanjutnya akan meneliti kelengkapan berkas sesuai dengan persyaratan termasuk dokumen secara yuridis formal, untuk mengetahui :

- a. Status tanah yang dimohon untuk dibebaskan apakah tanah tersebut benar-benar milik pemerintah kota Malang, hal mana nampak dalam buku inventaris; dan
- b. Apakah tanah yang dimohon untuk dibebaskan tersebut telah bebas dari rencana tata ruang kota (jalan/fasilitas umum/taman, dan lain sebagainya)

Kepala Sub Bidang Pemetaan selanjutnya melaksanakan peninjauan lokasi tanah yang dimohon, untuk melakukan pengukuran sekaligus membuat gambar situasi atau peta lokasi dan membuat berita acara hasil peninjauan lapangan yang pada intinya memuat dasar yuridis formal dari permohonan pelepasan (jika ada), misalnya berdasarkan perjanjian sewa menyewa jika berasal dari ijin sewa. Penjelasan singkat tentang keadaan tanah dan hasil pengukuran ditanda tangani oleh Kepala Bidang Pemetaan dan Petugas Ukur serta diketahui oleh Kepala Badan Urusan Tanah dan Rumah.

Kepala Bidang pendataan dan pemetaan kemudian mengadakan rapat koordinasi yang dihadiri juga oleh tim panitia 9 untuk meneliti dan mengoreksi dalam rangka menentukan apakah permohonan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak, apabila dapat diproses lebih lanjut, maka dibuatkan dua nota dinas (satu untuk diproses penandatanganan oleh Walikota Malang dan satu untuk dasar perhitungan), sedangkan apabila tidak dapat diproses lebih lanjut, maka permohonan dikembalikan kepada pemohon dengan surat pemberitahuan tidak dapat dikabulkan. Anggota tim 9 atau disebut juga dengan panitia 9 pengadaan tanah yang dimaksud tersebut di atas antara lain : (1) Kantor Pertanahan, (2) Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR), (3) Dinas Pertanian, (4) Kantor pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), (5) Dinas pengawas Bangunan dan Pengendali Lingkungan (6) Camat dan Lurah (7) Kimpraswil (Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah), (8) Walikota, dan (9) Asisten Administrasi pemerintahan.

Secara umum tugas dari panitia 9 tersebut adalah melakukan mediasi dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dengan tindakan hukum pembelian dan pelepasan tanah asset pemerintah daerah termasuk untuk menaksir ganti rugi, karena pemohon tidak bisa secara

langsung membeli tanah asset pemerintah daerah yang dikehendakinya.

3) Tahap Penetapan Besarnya Biaya pelepasan (Ganti Rugi)

Kepala Bidang menerima nota dinas tentang permohonan yang tidak atau dapat diproses dari Kepala Bidang pendataan, mengadakan koordinasi dengan dinas-dinas teknis terkait, dan menetapkan besarnya biaya pelepasan yang harus dibayar oleh pemohon yang bersangkutan.

Dalam prakteknya, sesuai dengan ketentuan di atas, nilai ganti rugi atas tanah ditentukan oleh tim penaksir berdasarkan nilai jual objek pajak (NJOP) atau harga umum setempat. Kemudian, harga taksiran tersebut dibandingkan dengan neraca daerah yang memuat nilai masing-masing asset pemerintah daerah agar nilai taksiran tidak terlalu jauh berbeda dengan yang termuat dalam neraca daerah. Namun Pemerintah Daerah masih mengalami kesulitan dalam penetapan besarnya ganti rugi dikarenakan tidak adanya kesamaan parameter di antara tim penaksir dalam menilai suatu objek tanah. Di samping itu, permasalahan dialami oleh karena ada kalanya Pemerintah Daerah terlambat mengikuti perkembangan harga umum setempat atau nilai jual objek pajak pada masa itu, sehingga masih menggunakan harga umum atau nilai jual objek pajak yang lama.

4) Tahap permohonan Persetujuan Pelepasan Kepada Walikota dan DPRD

Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) selanjutnya mengirim usulan atau saran atau pertimbangan kepada Walikota untuk mendapatkan persetujuan Walikota mengenai permohonan pelepasan hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah tersebut dalam bentuk Nota Dinas yang didalamnya secara lengkap memuat permohonan pelepasan dari pemohon, hasil peninjauan lokasi berupa Berita Acara Hasil Peninjauan Lapangan, hasil rapat koordinasi berikut usulan penetapan biaya ganti rugi Setelah mempelajari Nota Dinas tersebut, Walikota akan mengirimkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Malang untuk dimintakan persetujuan, yang jika disetujui DPRD akan memberikan Surat Pernyataan Persetujuan Pelepasan dan mengirimkan kembali ke Walikota.

Walikota menandatangani Nota Dinas yang menyatakan dapat dikabulkannya permohonan pelepasan tersebut dan menyerahkan kembali nota dinas tersebut beserta surat pernyataan persetujuan dari DPRD untuk dibuatkan Surat keputusan dari Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR). Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) selanjutnya membuat Surat Keputusan Walikota dan mengirimkan kembali kepada Walikota untuk ditandatangani;

5) Tahap Pembayaran Biaya Pelepasan dan Pemberian Hak atas tanah yang Telah

Dilepaskan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang

Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) selanjutnya menyerahkan Surat Keputusan Walikota berikut surat pernyataan pelepasan tanah Pemerintah Daerah tersebut kepada pemohon dan mewajibkan pemohon untuk membayar biaya pelepasan ke Loker II (staff Bidang Tanah dan Rumah). Apabila pemohon merasa keberatan dengan harga yang harus dibayarkan sebagai biaya pelepasan atas tanah Pemerintah Daerah, maka ada 3 kemungkinan yang dapat ditempuh pemohon :

- a. Mengundurkan diri atau batal membeli tanah asset pemerintah daerah tersebut sehingga permohonan tersebut tidak perlu diproses ;
- b. Mengajukan permohonan kepada Walikota untuk dapat membayar biaya pelepasan tersebut secara mengangsur alias nyicil ;
- c. Mengajukan permohonan keringanan harga kepada Walikota.

Pemohon membayar biaya pelepasan ke Loker II Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR)

Loker II menerima pembayaran biaya pelepasan dari pemohon berdasarkan jumlah yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Walikota mengenai pelepasan hak atas tanah yang bersangkutan dan mencatat penerimaan uang tersebut yang

akan dimasukkan ke dalam kas Pemerintah Daerah.

Setelah tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam proses pelepasan hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah melalui Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) tersebut selesai, pemegang hak yang telah menerima bukti pelepasan hak dari Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) dapat mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Kantor Pertanahan, dimana sesuai dengan pembahasan dalam bab ini adalah hak atas tanah tersebut berupa Hak Guna Bangunan. Pembahasan dalam penelitian ini menyangkut proses permohonan Hak Guna Bangunan di atas bekas tanah yang dikuasai oleh pemerintah Daerah. Hak Guna Bangunan yang banyak dimohon oleh masyarakat merupakan salah satu jenis hak atas tanah yang telah memberikan kontribusi sangat besar dari Badan Pertanahan Nasional bagi pemasukan kas negara.

Berikut ini beberapa tahapan sebagai proses permohonan perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah (pemerintah daerah) menjadi Hak Guna Bangunan di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Malang :

1) Tahap Pengajuan Permohonan Hak Guna Bangunan
Pemohon Hak Guna Bangunan yang telah mendapatkan surat pernyataan pelepasan

hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah, mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan dengan dilengkapi persyaratan-persyaratan dan dimasukkan melalui loket IIB di Kantor BPN (penerimaan dokumen permohonan tanah negara). Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa status tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah apabila telah dilepaskan menjadi tanah negara.

Sesuai dengan ketentuan pasal 36 ayat (1) UUPA jo pasal 19 Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah pada intinya menyatakan bahwa yang dapat memohon atau mempunyai Hak Guna Bangunan adalah :

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

Siapapun orang tersebut, tanpa memandang suku, agama, dan ras, apabila dia adalah Warga Negara Indonesia atau Badan Hukum yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan maka berhak untuk memohon dan mempunyai Hak Guna Bangunan. Adapun syarat yang harus dipenuhi sebagai kelengkapan berkas permohonan adalah:

- a) Data Yuridis : Merupakan keterangan tentang status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar,

pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Dalam permohonan Hak Guna Bangunan di atas bekas asset Pemerintah Daerah, maka data yuridis tersebut meliputi : (1) Surat Keputusan pelepasan Hak Atas Tanah yang dikuasai oleh pemerintah Daerah dari Walikota yang diperoleh melalui Badan Urusan Tanah Dan Rumah (BUTR); (2) Surat pernyataan pelepasan Hak Atas Tanah atau surat Konfirmasi yang menjelaskan bahwa berdasarkan Keputusan Walikota Malang tanah pemerintah daerah tersebut telah dilepaskan dan tidak tercatat lagi sebagai tanah asset Pemerintah Daerah yang diperoleh dari Badan Urusan Tanah dan Rumah; (3) Surat persetujuan dari DPRD yang diperoleh melalui Badan Urusan Tanah Dan Rumah (BUTR); (4) akta Otentik dari PPAT, misalnya akta jual beli; dan (5) Kuitansi pelunasan biaya pelepasan kepada Pemerintah Kota yang diperoleh dari Badan Urusan Tanah Dan Rumah (BUTR).

b) Data Fisik : Merupakan keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dari satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya Bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data Fisik dalam hal ini dapat meliputi : (1) Peta Bidang (gambar situasi) dimana dalam peta tersebut biasanya ada NIB (Nomor Identifikasi Barang) yang membedakannya dari peta bidang yang lain untuk menghindari adanya sertipikat ganda; dan

(2) Surat Ukur, Kalau belum mempunyai surat ukur, pemohon dapat mengajukan permohonan pengukuran melalui loket IIA (penerimaan permohonan pengukuran) di Kantor Pertanahan.

Petugas penerima permohonan akan mengecek kelengkapan berkas permohonan tersebut dan meminta pemohon untuk mengisi aplikasi formulir permohonan Hak Guna Bangunan yang dapat dibeli di Kantor BPN. Aplikasi formulir tersebut pada intinya berisi tentang : (1) Identitas pemohon dengan dilampiri beberapa hal tentang pemohon, dan (2) Keterangan mengenai bidang tanah yang dimohon.

Petugas penerima berkas meminta pemohon untuk membayar biaya pengurusan permohonan hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah No.46 Tahun 2002 terdiri atas biaya pendaftaran, biaya pemindahan hak, biaya ukur dan biaya daftar isian.

Setelah pemohon membayar biaya pengurusan permohonan Hak Atas Tanah melalui Loker III (penerimaan biaya) di Kantor BPN Malang, berkas permohonan tersebut kemudian akan diserahkan kepada Kepala Bagian Hak Atas Tanah untuk diteliti dan diproses.

2) Tahap Pemeriksaan Terhadap Berkas Permohonan dari pemohon Hak Guna Bangunan

Kepala Bagian Hak Atas Tanah akan mendisposisi petugas untuk mengecek

apakah ada permasalahan untuk diterbitkannya sertipikat atas tanah yang dimohonkan tersebut

Selanjutnya diadakan pengukuran, pemetaan dan pemeriksaan tanah yang dilakukan oleh Seksi Penatagunaan Tanah, penguasaan tanah, dan pendaftaran Tanah yang tergabung dalam Panitia A yang pada intinya bertujuan untuk meneliti dan memeriksa kebenaran data yang diterima ke lapangan. Keberadaan Panitia A tersebut merupakan ciri dari permohonan tanah negara. Yang dimaksud dengan Panitia A tersebut adalah Panitia yang bertugas melaksanakan pemeriksaan tanah dalam rangka penyelesaian permohonan untuk memperoleh hak milik, hak pengelolaan, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Negara dan permohonan Pengakuan Hak. Berdasarkan kebijakan yang dibuat oleh Kepala Kantor BPN Kota Malang No. SK 02.350.6 Tahun 2006 tentang Susunan dan Tugas Panitia Pemeriksaan tanah "A" tim panitia yang tadinya hanya satu kini dibentuk menjadi 4 (empat) tim dengan pertimbangan pemerataan dan efisiensi pelaksanaan tugas untuk memperlancar kegiatan permohonan hak.

Setelah pengukuran, pemetaan dan pemeriksaan tanah selesai, dibuat Berita Acara pemeriksaan berikut usulan atau saran atau pertimbangan mengenai pemberian hak atas tanah tersebut.

3) Tahap pemberian Hak Guna Bangunan

Berkas permohonan berikut Berita Acara (risalah) pemeriksaan tersebut dikirimkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dengan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan setempat dan tembusan selembarnya kepada pemohon.

Setelah menerima berkas permohonan Hak Guna Bangunan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya telah lengkap dan tidak ada keberatan untuk meluluskannya, maka dilihat kewenangan siapakah untuk penyelesaian pemberian surat Keputusan Hak Guna Bangunan. Sifat Surat Keputusan tersebut adalah konstitutif karena di dalam menimbang dirujuk mengenai peristiwa hukum dan data yuridis pemberian Hak Guna Bangunan.

Setelah pemohon menerima kutipan surat keputusan pemberian Hak Guna Bangunan dari pejabat yang berwenang maka pemohon diwajibkan untuk memenuhi beberapa kewajiban, antara lain :

- a. Membayar uang pemasukan kepada negara
- b. Sumbangan *Landreform*
- c. Biaya pendaftaran hak dan sertipikat
- 4) Tahap Pendaftaran Hak Guna Bangunan Untuk memperoleh tanda bukti hak (sertipikat) Hak Guna Bangunan, maka pemohon harus mendaftarkan pada Kantor BPN Kabupaten/Kotamadya selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah dilunaskannya pungutan uang

pemasukan. Dalam hal ini sistem pendaftaran yang dipergunakan adalah sistem pendaftaran sporadik yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau missal.

Terbit sertifikat Hak Guna Bangunan yang dimohonkan oleh pemohon berupa salinan buku tanah, gambar situasi dan surat ukur.

Dengan demikian, maka selesailah proses perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah (tanah negara) menjadi Hak Guna Bangunan. Mengenai Hak dan Kewajiban yang dimiliki dan harus dipenuhi oleh penerima Hak Guna Bangunan sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 30 dan pasal 31 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai, dalam prakteknya telah dipenuhi oleh pemegang hak Guna Bangunan, hanya secara kasuistik adakalanya kewajiban tersebut tidak dipenuhi atau terjadi penyelewengan dalam menjalankan haknya.

Atas dasar uraian tersebut di atas, pada dasarnya hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah atau tanah Negara dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Salah satu hak kepemilikan atas peralihan hak atas tanah Negara tersebut yaitu Hak Guna Bangunan (HGB). Selain

beberapa hal tersebut di atas, menarik untuk dikaji beberapa hambatan dalam masalah peralihan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemerintah (tanah Negara) menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) khususnya di wilayah Kabupaten Malang sebagai salah satu daerah yang padat pembangunan, di wilayah Propinsi Jawa Timur, dalam hal ini melalui Kantor BPN Kota Malang, sebagaimana diuraikan dalam pembahasan berikutnya.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan sebelumnya dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Madya Malang dapat dialihkan dengan pertimbangan yang menguntungkan daerah melalui pelepasan dengan ganti rugi (dijual) maupun tukar menukar, yang ditetapkan oleh Kepala Daerah (Walikota Malang) setelah mendapat persetujuan DPRD Kota Malang, dengan perantara Badan Urusan Tanah dan Rumah Kota Malang. Setelah pemegang hak yang telah menerima bukti pelepasan hak dari Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR) dapat mengajukan permohonan hak atas tanah Hak Guna Bangunan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Kantor Pertanahan dengan beberapa tahapan, antara lain : Tahap Pengajuan

Permohonan Hak Guna Bangunan, Tahap Pemeriksaan Terhadap Berkas Permohonan dari pemohon Hak Guna Bangunan, Tahap pemberian Hak Guna Bangunan, dan Tahap Tahap Pendaftaran Hak Guna Bangunan.

SARAN

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut: Hendaknya Pemerintah segera menerbitkan peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian hukum mengenai pengertian tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dan jika tindakan pelepasan hak atas tanah dari Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Malang berlanjut, hendaknya Pemerintah juga memberikan kepastian hukum mengenai pertimbangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pelepasan sehingga tidak subjektif dari pertimbangan aparat sendiri. Disamping itu, pemerintah harus segera memberikan pengaturan mengenai penerapan sanksi yang tegas dari Badan Urusan Rumah dan Tanah Kota Malang bagi yang tidak memenuhi kewajibannya setelah memperoleh tanah asset Pemerintah Daerah Kota Malang, dan menerbitkan Peraturan Daerah yang memuat klasifikasi mengenai besarnya ganti rugi dan lokasi pengganti untuk memudahkan Badan Urusan Rumah

dan Tanah Kota Malang dalam menetapkan ganti rugi dan penentuan letak lokasi pengganti.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, **Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah**, Jakarta, Fokus Media
- Anonim, **Undang Undang Pokok Agraria**, Jakarta, Bina Pustaka, 1995
- Anonim, Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 tentang **Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah**
- A.P. Parlindungan, **Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria**, Bandung, Mandar Maju, 1993
- Budi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya**, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan, 1997
- Eddy Ruchiyat, **Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi**, Bandung, Alumni, 2004
- Herman Hermit, **Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, anah**

Negara dan Tanah Penda, Bandung,
Mandar Maju, 2004

Kartini Moeljadi & Gunawan Widjaja, **Hak
Hak Atas Tanah**, Jakarta, Kencana
Media Pratama, 2005

Purbacaraka, **Sendi Sendi Hukum
Agraria**, Jakarta, Bumi aksara