

**ASPEK-ASPEK HUKUM DALAM PENGELOLAAN ASET TANAH  
INSTANSI PEMERINTAH MENURUT PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR 6 TAHUN 2006  
PEMERINTAH KOTA SURAKARTA**



Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Syarat-syarat  
Guna Mencapai Derajat Sarjana Hukum Dalam Ilmu Hukum  
Pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**MUHAMADNASER**

**C. 100 030 136**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2010**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia. Baik sebagai sumber hidup maupun sebagai wadah secara pembangunan fisik untuk digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Lebih-lebih di Indonesia yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian di sekitar pertanian. Fungsi tanah begitu penting dan mempunyai arti sendiri, sebab tanah merupakan modal bagi kehidupan suatu keluarga. Selain itu, tanah juga selalu digunakan untuk berbagai kegiatan manusia, seperti tempat tinggal, mendirikan bangunan, bahkan sampai manusia meninggal dunia membutuhkan tanah. Arti penting tanah bagi kelangsungan hidup manusia, karena disanalah manusia hidup, tumbuh dan berkembang, bahkan secara sekaligus merupakan tempat dikebumikan pada saat meninggal dunia.<sup>1</sup> Oleh sebab itu tanah selain memiliki nilai ekonomi yang tinggi juga mengandung aspek spiritual.

Adanya hubungan yang erat antara manusia dengan tanah, karena tanah merupakan tempat berpijak dan melakukan kelangsungan hidup sehari-hari. Manusia berlomba-lomba untuk menguasai dan memiliki bidang tanah yang diinginkan karena tanah mempunyai nilai ekonomis bagi segala aspek

---

<sup>1</sup>Surojo Wignjodipuro, Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat, Gunung Agung, Jakarta, 1982, hal. 197.

kehidupan manusia. Untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat seperti yang diinginkan bangsa Indonesia, maka permasalahan yang berkaitan dengan penggunaan, pemilikan penguasaan dan peralihan hak atas tanah memerlukan perhatian yang khusus dalam peraturan perundangan. Tanah dalam konsep Agraria adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi sebagian tubuh bumi yang ada dibawah dan sebagian ruang yang ada diatas.<sup>2</sup>

Menyadari semakin meluasnya aktivitas masyarakat dalam berbagai bidang dan semakin bertambahnya penduduk dan kebutuhan manusia akan tanah menyebabkan kedudukan tanah yang sangat penting terutama dalam penguasaan, penggunaan dan kepemilikan. Khusus hal ini semakin maju aktivitas ekonomi, maka banyak tanah yang tersangkut di dalam, meluas aktivitas itu yang umum berupa bertambah banyak jual beli, sewa menyewa, pewarisan, pemberian kredit bahkan juga timbul hubungan hukum dengan orang atau badan hukum asing. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kedudukan dan peranan hak atas tanah dalam masyarakat Indonesia sangatlah penting.

Selain dijadikan sebagai tempat bermukim atau tempat yang dapat memberikan penghidupan kepada individu manusia untuk melakukan kegiatan mata pencaharian, keberadaan tanah ini sangat diperlukan untuk melakukan pembangunan dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat (warga kota Surakarta). Tuntutan untuk melaksanakan pembangunan membuka peluang untuk melaksanakan kerjasama dengan pihak

---

<sup>2</sup>Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*., Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 18.

ketiga, termasuk terhadap pembangunan yang dilakukan di atas lahan tanah milik instansi pemerintah (Pemerintah Kota Surakarta).

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2004, kerjasama dengan pihak ketiga ini dapat dilakukan antara lain dengan mekanisme kerja sama diantaranya bangun, kelola, sewa, serah (*build operate transfer/BOT*), kerjasama renovasi, kelola, serah (*renovate operate transfer/ROT*). Pihak ketiga/swasta yang bekerjasama dengan Pemerintah Kota Surakarta seringkali membutuhkan sejumlah dana untuk menjalankan usahanya yang dapat diperoleh melalui jasa perbankan, sehingga membutuhkan jaminan berupa Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surakarta.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pembangunan, khusus pembangunan yang dilaksanakan di atas lahan tanah "milik" Pemerintah Kota Surakarta, diperlukan kejelasan dan kepastian mengenai dasar-dasar penguasaan hak atas tanah oleh Pemerintah Kota Surakarta terhadap lahan tanah tertentu tersebut terlebih dahulu, sebelum Pemerintah Kota Surakarta dapat memberikan suatu hak atas tanah bagi pihak ketiga selaku mitra kerja sama dengan suatu hak atas tanah tertentu menurut Undang-Undang Pokok Agraria yaitu Hak Guna Bangunan.

Landasan dasar bagi pemerintah dan rakyat Indonesia untuk menyusun politik hukum serta kebijaksanaan di bidang pertanahan yang telah tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai

oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini dijabarkan dalam Undang-undang Pokok Agraria pasal 2 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) dan Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 pasal 2 di atas, maka ada 2 hal penting yang merupakan negara mempunyai kekuasaan atas tanah. Selanjutnya apabila hal ini dikaitkan dengan asas-asas perikemanusiaan dan keadilan sosial di dalam Pancasila akan diperoleh suatu pengertian mengenai hubungan antara negara dengan tanah yang dimasukkan dalam kekuasaan negara pada umumnya mengenai aturan yang bersangkutan dengan hidup bersama.

Atas dasar itu agar pelaksanaan peralihan penguasaan hak dari negara atau masyarakat atas tanah di Indonesia tidak menimbulkan berbagai masalah atau sengketa mengenai kepentingan-kepentingan terhadap tanah, maka diperlukan adanya pengaturan yang tegas dan landasan hukum yang kuat di bidang pertanahan. Sesuai dengan sifat-sifat dari ketentuan di atas masalah agraria menjadi tugas dari pemerintah pusat. Ada wewenang dan tugas yang dimiliki pemerintah mengenai masalah agraria ini memberikan konsekuensi bahwa pemerintah pusat harus menyusun kebijaksanaan dalam rangka menyusun politik hukum di bidang agraria. Kebijakan yang dimaksud adalah Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang berisi mengenai Inventarisasi tanah-tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Indonesia sedang menuju era baru dalam pengelolaan kekayaan Negara melalui antara lain diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah dan dibentuknya unit kerja baru di bawah Departemen Keuangan Republik Indonesia yang khusus menangani pengelolaan kekayaan Negara yaitu Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Upaya yang telah dilakukan sebelum terbitnya PP nomor 6 tahun 2006 dirasakan masih belum berhasil menyelesaikan masalah-masalah yang terkait dengan pengelolaan barang “milik” negara. Apalagi kalau bicara mengenai barang “ dikuasai” negara yang belum dikelola dengan baik sehingga negara Indonesia yang kaya dengan sumber daya alam tapi sebagian besar rakyatnya masih miskin.

Tujuan utama pengelolaan kekayaan negara dimanapun adalah untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian, kekayaan negara adalah alat bagi negara untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Demikian halnya untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas pengelolaan aset tanah Pemerintah Kota Surakarta, diperlukan dukungan dasar-dasar penguasaan yang sah baik dalam perolehan, pelepasan maupun dalam perbuatan-perbuatan hukum lain. Dengan terbitnya PP nomor 6 tahun 2006 diharapkan pengelolaan kekayaan Negara, dapat dilakukan dengan lebih optimal, efisien, dan efektif. Landasan hukum yang kokoh dan terintegrasi sangat diperlukan untuk mengelola kekayaan negara sehingga tercipta kepastian hukum.

Di dalam pengelolaan aset tanah Pemkot Surakarta, tidak dapat dipungkiri diperlukan kerja sama dari pihak ketiga sebagai mitra kerja sama,

karena tidak ada dana/tidak cukup tersedia dana untuk melakukan kegiatan operasional/pembangunan/maupun pemeliharaan. Pada sisi lain pihak ketiga tersebut memerlukan bantuan dana atau jasa perbankan untuk membiayai kegiatan usaha; akan tetapi kucuran dana dari pihak perbankan untuk saat ini tidak dapat direalisasikan karena berlaku kedua aturan tersebut yang menyatakan barang milik negara/daerah dilarang untuk dijadikan objek hak tanggungan.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas dijumpai beberapa permasalahan yuridis dalam pemanfaatan dan pendayagunaan aset tanah Pemerintah Kota Surakarta yang perlu dikaji dan dianalisis dalam penelitian ini, yang berjudul **ASPEK-ASPEK HUKUM DALAM PENGELOLAAN ASET TANAH INSTANSI PEMERINTAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 6 TAHUN 2006 TENTANG “PENGELOLAAN BARANG MILIK NEGARA/DAERAH” PEMERINTAH KOTA SURAKARTA.**

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana dasar-dasar hukum pengelolaan hak atas tanah oleh Instansi Pemerintah sebagai ”titel yang sah” pengelolaan hak ?
2. Bagaimana hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh Instansi Pemerintah ?

3. Bagaimana perbuatan-perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta dalam rangka "pengelolaan aset tanah Instansi Pemerintah" ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif
  - a) Untuk mendeskripsikan dasar-dasar hukum pengelolaan hak atas tanah oleh Instansi Pemerintah sebagai "titel yang sah" dari pengelolaan hak.
  - b) Untuk mendeskripsikan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh Instansi Pemerintah.
  - c) Untuk mendeskripsikan perbuatan-perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta dalam rangka "pengelolaan aset tanah Instansi Pemerintah".
2. Tujuan Subyektif
  - a) Guna untuk memenuhi syarat akademis guna memperoleh gelar Sarjana Strata 1 dalam bidang hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
  - b) Untuk menambah dan memperoleh tambahan akan arti pentingnya ilmu hukum dalam teori dan prakteknya.



#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah dan memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum agraria, ilmu hukum administrasi negara dan hukum perdata pada khususnya
2. Diharapkan dapat memberi masukan kepada Pemerintah Kota Surakarta sebagai penyelenggara pemerintahan yang berkewajiban melakukan pengelolaan terhadap aset tanah yang “dimiliki dan dikuasainya”.
3. Untuk lebih mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikiran sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang telah diperoleh.

#### **E. Metodologi Penelitian**

Metode penelitian berfungsi sebagai alat atau untuk pedoman melakukan penelitian, sedangkan penelitian adalah suatu cara yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk memecahkan suatu masalah yang bersifat ilmiah.

Agar peneliti dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka diperlukan suatu metode penelitian yang benar, sehingga peneliti dapat berjalan dengan baik sesuai dengan rencana. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

## 1. Metode Pendekatan

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis merupakan bentuk penelitian hukum. Yaitu suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan penalaran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisa dan juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum untuk kemudian mengadakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam suatu gejala yang bersangkutan.<sup>3</sup> Disini penulis akan melakukan penelitian dengan mendasarkan pada pendekatan yuridis sosiologis. Dimana hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses berlakunya kaidah hukum itu dalam masyarakat.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif karena itu yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang berbagai masalah hukum dan gejala lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan aset tanah Instansi Pemerintah. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Soejono Soekanto. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, Hal 43.

<sup>4</sup> Ibid

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi yang penulis ambil dalam penelitian ini adalah di Badan Pertanahan Nasional Jalan Wolter Monginsidi Nomor 101 Surakarta, dengan alasan sebagai berikut :

- a) Belum ada yang mengajukan penelitian mengenai pengelolaan aset tanah Instansi Pemerintah menurut Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 di Pemerintah Kota Surakarta.
- b) Badan Pertanahan Nasional di Kota Surakarta bersedia memberikan data-data yang diperlukan dalam penelitian ini.

### 4. Sumber Data

#### a) Data Sekunder

Yaitu sumber data yang dapat memberikan keterangan tidak secara langsung, dimana yang diperoleh melalui dokumen-dokumen, majalah, referensi, dari berbagai buku atau informasi dari berbagai media masa yang berkaitan dengan obyek penelitian.<sup>5</sup>

#### b) Data Primer

Yaitu sumber data yang berupa fakta atau keterangan yang diperoleh secara langsung dari sumber data tujuan penelitian sehingga diharapkan nantinya dapat memperoleh hasil yang sebenarnya dari obyek yang diteliti.

---

<sup>5</sup> Khuzaifah Dimiyati dan Kelik Wardino. 2004. *Metode Penelitian Hukum.* , Buku Pegangan Kuliah. Surakarta: FH UMS, Hal 47.

## 5. Metode Pengumpulan Data

### a) Studi Kepustakaan

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan bahan-bahan bacaan, termasuk peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan masalah di atas. Cara ini dimaksud untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori atau pendapat yang berhubungan dengan pokok permasalahan.

### b) Wawancara

Yaitu suatu cara untuk memperoleh data dengan mengadakan tanya jawab secara langsung antara penulis dengan para staf dari Badan Pertanahan Nasional di Kota Surakarta yang mengetahui dan memahami tentang masalah yang diteliti.

## 6. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode analisis kualitatif. Menurut Soejono Soekanto “Analisis data kualitatif adalah merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis maupun lisan, dan perilaku nyata”.<sup>6</sup>

Data yang sudah disusun dengan bentuk penyusunan data, kemudian dilakukan reduksi atau pengolahan data, menghasilkan sajian data dan seterusnya diambil kesimpulan.

---

<sup>6</sup> Ibid, Hal 32.

## **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Skripsi

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

- A. Penguasaan Tanah oleh Instansi Pemerintah
  - 1. Pengertian Tanah Menurut UUPA
  - 2. Pengertian Tanah Hak
  - 3. Hukum yang Mengatur Bidang Pertanahan
  - 4. Pengelolaan barang milik negara/daerah
- B. Tertib Administrasi Pertanahan
  - 1. Pendaftaran dan Peralihan Hak Milik Atas Tanah
  - 2. Peralihan Hak atas Tanah
  - 3. Penyelenggaraan pendaftaran tanah
  - 4. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Administratif
- C. Pendaftaran Tanah
  - 1. Pengertian Pendaftaran Tanah
  - 2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

3. Tujuan Pendaftaran Tanah
4. Obyek Pendaftaran Tanah
5. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Dasar-Dasar Hukum Pengelolaan Hak Atas Tanah Oleh Instansi Pemerintah Sebagai "Titel Yang Sah" Pengelolaan Hak
- B. Hak-Hak Atas Tanah Yang Dapat Dipunyai Oleh Instansi Pemerintah
- C. Perbuatan-Perbuatan Hukum Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Kota Surakarta Dalam Rangka "Pengelolaan Aset Tanah

### BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

- A. Kesimpulan
- B. Saran