

PENGEMBALIAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT YANG DIPERGUNAKAN OLEH PEMDA KABUPATEN PRINGSEWU¹

FX. Sumarja

Abstrak

Pengembalian hak atas tanah milik Kongregasi Suster-suster SFGM yang dipergunakan Pemda Pringsewu untuk mendirikan rumah dinas dokter dan terlanjur tanahnya didaftarkan sebagai Barang Milik Daerah dapat dilakukan melalui hibah. Hibah dapat dilakukan melalui sebuah proses, yaitu harus direncanakan sejak awal melalui perencanaan yang dimuat dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran oleh pengguna barang.

Kata kunci: pengembalian, hibah, hak atas tanah

A. Latar Belakang dan Masalah

Berdasarkan ketentuan PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang dimaksud dengan barang milik daerah adalah barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Barang milik daerah yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, meliputi:

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- c. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; atau
- e. barang yang diperoleh kembali dari hasil divestasi atas penyertaan modal pemerintah daerah.

Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak antara lain berasal dari:

- a. kontrak karya;
- b. kontrak bagi hasil;
- c. kontrak kerjasama;
- d. perjanjian dengan negara lain/lembaga internasional; dan
- e. kerja sama pemerintah daerah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur.

Berdasarkan uraian di atas tidak menyebutkan dan tidak mengatur perolehan barang milik daerah dari perjanjian sewa. Artinya barang sewaan tidak dapat diklaim sebagai miliknya. Penyewa hanya berkedudukan sebagai *bezogter* atau yang menguasai barang/yang menikmati barang.

Permasalahannya Pemda Pringsewu selama ini menggunakan tanah milik masyarakat (Kongregasi suster-suster SFGM) dengan cara menyewa dan dibangun

¹ Disampaikan kepada DPRD Kabupaten Pringsewu sebagai bahan masukan untuk menyelesaikan persoalan tanah Yayasan Suster SFGM, 7 Mei 2018

untuk rumah dinas dokter. Namun tidak diketahui sebab musababnya tanah tersebut telah terdaftar sebagai asset Pemda (Barang Milik Daerah (BMD) Kabupaten Pringsewu). Kondisi bangunan rumah dinas tersebut saat ini sudah tidak terpakai dan mengalami kerusakan (tidak dipergunakan lagi oleh Pemda). Pihak masyarakat menginginkan tanah tersebut dikembalikan. Persoalannya bagaimana pemda dapat mengembalikan tanah tersebut kepada masyarakat yang sudah terlanjur terdaftar sebagai BMD dan masih ada bangunannya?.

B. Pembahasan

Setiap sistem hukum akan menghadapi tiga persoalan, yaitu: kontradiksi, kekosongan hukum, dan norma kabur. Peraturan hukum yang saling bertentangan (kontradiksi) perlu upaya konsistensi (sinkronisasi dan harmonisasi), kekosongan hukum perlu pembentukan, dan norma kabur perlu adanya penemuan/interpretasi hukum².

Seperti dikemukakan dalam latar belakang masalah di atas, bahwa tanah sewaan didaftar dalam inventaris asset Pemda dan terdaftar sebagai BMD, sementara di atas tanah ada bangunan. Sumber keuangan untuk membangun rumah dinas dokter berasal dari APBD. Artinya secara faktual tanah bukanlah asset Pemda sementara bangunannya adalah asset Pemda. Untuk melepaskan atau menghapuskan status tanah dari BMD tidak jelas aturannya. Untuk penghapusan atau pelepasan bangunan yang demikian memang diatur dalam dua peraturan tersebut di atas. Oleh karena terdapat dua jenis barang yang menjadi satu kesatuan dengan asal usul yang berbeda dan akan dilepaskan atau dihapuskan untuk mengembalikan tanah tersebut kepada pemiliknya, maka dapat menggunakan ketentuan PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Meskipun penerapan hukumnya sebagian melalui proses interpretasi, mengingat ketidakjelasan aturan/norma kabur.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 PP 27/2014 Jo. 11 Permendagri No. 16 tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, bahwa Kepala SKPD yang mempunyai fungsi pengelolaan barang milik daerah selaku Pejabat Penatausahaan Barang mempunyai wewenang dan tanggungjawab:

- a. membantu meneliti dan memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan barang milik daerah kepada Pengelola Barang;
- b. membantu meneliti dan memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan barang milik daerah kepada Pengelola Barang;
- c. memberikan pertimbangan kepada Pengelola Barang atas **pengajuan usul** pemanfaatan dan **pemindahtanganan** barang milik daerah yang memerlukan persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota;
- d. memberikan pertimbangan kepada pengelola barang untuk mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, **dan penghapusan barang milik daerah;**

² FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Tinjauan Politik Hukum Dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2015, hlm 15.

- e. memberikan pertimbangan kepada pengelola barang **atas pelaksanaan pemindahtanganan** barang milik daerah yang telah disetujui oleh Gubernur/Bupati/ Walikota atau DPRD;
- f. membantu Pengelola Barang dalam pelaksanaan koordinasi inventarisasi barang milik daerah;
- g. melakukan pencatatan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan dari Pengguna Barang yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pengelola Barang, serta barang milik daerah yang berada pada Pengelola Barang;
- h. mengamankan dan memelihara barang milik daerah sebagaimana dimaksud pada huruf g;
- i. membantu Pengelola Barang dalam pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah; dan
- j. menyusun laporan barang milik daerah.

Kemudian Pasal 5 PP 27/2014 Jo. Pasal 12 Permendagri No. 16 tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah mengatur, bahwa Kepala SKPD selaku Pengguna Barang berwenang dan bertanggung jawab:

- a. mengajukan rencana kebutuhan dan penganggaran barang milik daerah bagi SKPD yang dipimpinnya;
- b. mengajukan permohonan penetapan status penggunaan barang yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;
- c. melakukan pencatatan dan inventarisasi barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- d. menggunakan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya;
- e. mengamankan dan memelihara barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- f. **mengajukan usul** pemanfaatan dan **pemindahtanganan barang milik** daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan;
- g. menyerahkan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain, kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pengelola Barang;
- h. **mengajukan usul** pemusnahan dan **penghapusan barang milik daerah**;
- i. melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian atas penggunaan barang milik daerah yang ada dalam penguasaannya; dan
- j. menyusun dan menyampaikan laporan barang pengguna semesteran dan laporan barang pengguna tahunan yang berada dalam penguasaannya kepada Pengelola Barang.

Berdasarkan dua peraturan tersebut perlu adanya perencanaan yang berupa usulan pemindahtanganan atau penghapusan BMD yang memang sudah tidak dipakai atau sebab lain (tanahnya diminta oleh yang berhak). Usulan atau perencanaan tersebut diajukan oleh Kepala SKPD selaku Pengguna Barang (Dinas Kesehatan

Kabupaten Pringsewu). Usulan tersebut dengan mendapat pertimbangan dari Kepala SKPD yang mempunyai fungsi pengelolaan barang milik daerah selaku Pejabat Penatausahaan Barang Milik Daerah.

1. Pemindahtanganan Dengan Hibah

a. Bentuk Pemindahtanganan

Berdasarkan Pasal 54 PP 27/2014 Jo. Pasal 329 Permendagri No. 16 tahun 2016, Barang milik daerah yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dapat dipindahtangankan. Bentuk pemindahtanganan barang milik daerah meliputi: penjualan; tukar menukar; **hibah**; atau penyertaan modal pemerintah daerah. Pemindahtanganan BMD dengan cara hibah tidak dilakukan penilaian.

b. Persetujuan DPRD

Berdasarkan Pasal 55 PP 27/2014 Jo. Pasal 331 Permendagri No. 16 tahun 2016, mengatur bahwa:

- 1) Pemindahtanganan barang milik daerah yang dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD untuk:
 - a. tanah dan/atau bangunan; atau
 - b. selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5.000.000.000,- (lima miliar rupiah).
- 2) Pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak memerlukan persetujuan DPRD, apabila:
 - a. sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
 - b. harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen penganggaran;
 - c. diperuntukkan bagi pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan;
 - d. diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau**
 - e. dikuasai pemerintah 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut, berarti untuk Pemindahtanganan BMD (tanah milik yayasan SFGM, yang ada bangunan di atasnya) tidak memerlukan persetujuan DPRD Pringsewu. Apalagi kalau hal tersebut masuk dalam kategori untuk kepentingan umum, sesuai Pasal 335 Permendagri No. 16 tahun 2016.

c. Peruntukan BMD yang dihibahkan

Pasal 335 Permendagri No. 16 tahun 2016:

- 1) Tanah dan/atau bangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2) huruf d, adalah tanah dan/atau bangunan yang digunakan untuk kegiatan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, masyarakat luas, rakyat banyak/bersama, dan/atau kepentingan pembangunan, termasuk diantaranya kegiatan pemerintah daerah dalam lingkup hubungan persahabatan antara negara/daerah dengan negara lain atau masyarakat/lembaga internasional.
- 2) Kategori bidang kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain sebagai berikut:
 - a.;
 - d. **rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;**
 - f. **tempat ibadah;**
 - g. **sekolah atau lembaga pendidikan non komersial**
 - u. **panti sosial;**

Pasal 68 PP 27/2014 Jo. Pasal 396 dan 397 Permendagri No. 16 tahun 2016, mengatur bahwa:

- (1) Hibah Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dengan pertimbangan untuk kepentingan sosial, budaya, keagamaan, kemanusiaan, pendidikan yang bersifat non komersial, dan penyelenggaraan pemerintahan negara/ daerah.
- (2) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
 - a. bukan merupakan barang rahasia negara;
 - b. bukan merupakan barang yang menguasai hajat hidup orang banyak; dan
 - c. **tidak diperlukan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi dan penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah.**

d. Pihak Penerima Hibah

Pasal 399 Permendagri 19 tahun 2016, menentukan diantaranya, bahwa Pihak yang dapat menerima hibah adalah: lembaga sosial, lembaga budaya, **lembaga keagamaan**, lembaga kemanusiaan, atau lembaga pendidikan yang bersifat non komersial berdasarkan akta pendirian, anggaran dasar/rumah tangga, atau pernyataan tertulis dari instansi teknis yang kompeten bahwa lembaga yang bersangkutan adalah sebagai lembaga dimaksud;

e. Wujud BMD Yang Dihilahkan Dan Penetapan Hibah

Pasal 69 PP 27/2014, mengatur

- (1) Hibah dapat berupa:
 - a. tanah dan/atau bangunan: 1. yang berada pada Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara; 2. yang telah diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah;
 - b. **tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang;** atau
 - c. selain tanah dan/atau bangunan.
- (2) Penetapan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang akan dihibahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan oleh:
 - a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara; atau

- b. Gubernur/**Bupati**/Walikota, untuk Barang Milik Daerah, sesuai batas kewenangannya.
- (3) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh:
 - a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara; atau
 - b. **Pengelola Barang** setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah.
- (3) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh:
 - a. Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara; atau
 - b. Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah.
- (4) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan oleh:
 - a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang;
 - b. Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengguna Barang; atau
 - c. Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah.

Pasal 71 PP 27/2014, mengatur

- (1) Hibah Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b dilaksanakan dengan tata cara: a. Pengguna Barang melalui Pengelola Barang mengajukan usul Hibah Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan kepada Gubernur/Bupati/ Walikota disertai dengan pertimbangan dan kelengkapan data; b. Gubernur/Bupati/Walikota meneliti dan mengkaji usul Hibah Barang Milik Daerah berdasarkan pertimbangan dan syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68; c. apabila memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Gubernur/Bupati/ Walikota dapat menyetujui dan/atau menetapkan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang akan dihibahkan; d. proses persetujuan Hibah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 55 ayat (2), Pasal 55 ayat (3), dan Pasal 57 ayat (2); e. Pengelola Barang melaksanakan Hibah dengan berpedoman pada persetujuan Gubernur/Bupati/ Walikota; dan f. pelaksanaan serah terima barang yang dihibahkan harus dituangkan dalam berita acara serah terima barang.
- (2) Hibah Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan dengan tata cara: a. Pengguna Barang mengajukan usul Hibah Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan kepada Pengelola Barang disertai pertimbangan, kelengkapan data, dan hasil pengkajian tim intern instansi Pengguna Barang; b. Pengelola Barang meneliti dan mengkaji usul Hibah Barang Milik Daerah berdasarkan pertimbangan dan syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68; c. apabila memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pengelola Barang dapat menyetujui usul Hibah Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan sesuai batas kewenangannya; d. Pengguna Barang melaksanakan Hibah dengan berpedoman pada persetujuan Pengelola Barang; dan e. pelaksanaan serah terima barang yang dihibahkan harus dituangkan dalam berita acara serah terima barang

Pasal 400 Permendagri 19 tahun 2016

- (1) Hibah dapat berupa:
 - a. tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota;
 - b. **tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang;** dan
 - c. selain tanah dan/atau bangunan.
- (2) Tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b antara lain tanah dan/atau bangunan yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan sesuai yang tercantum dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA).
- (4) **Penetapan barang milik** daerah yang akan dihibahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Gubernur/**Bupati**/Walikota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 69, 71 PP 27/2014 jo. Pasal 400 Permendagri 19/2016, **tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang** dapat dihibahkan dengan penetapan Bupati Pringsewu melalui perencanaan hibah pada DIPA.

2. Penghapusan

Berdasarkan Pasal 431 Permendagri 19/2016, bahwa Penghapusan barang milik daerah meliputi:

- a. penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna;
- b. penghapusan dari Daftar Barang Pengelola; dan
- c. penghapusan dari Daftar Barang Milik Daerah.

Pasal 432 Permendagri 19/2016

- (1) Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna sebagaimana dimaksud dalam Pasal 431 huruf a, dilakukan dalam hal barang milik daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang.
- (2) Penghapusan dari Daftar Barang Pengelola sebagaimana dimaksud dalam Pasal 431 huruf b, dilakukan dalam hal barang milik daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengelola Barang.
- (3) Penghapusan dari Daftar Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 431 huruf c dilakukan dalam hal terjadi penghapusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disebabkan karena:
 - a. pemindahtanganan atas barang milik daerah;
 - b. putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya;
 - c. menjalankan ketentuan undang-undang;
 - d. pemusnahan; atau
 - e. sebab lain.

Berdasarkan uraian Pasal 431 dan 432 Permendagri 19/2016, maka penghapusan BMD dari daftar kuasa pengguna dan daftar pengguna barang hanya karena BMD tersebut sudah tidak ada lagi dalam penguasaan Pengguna Barang

dan/atau Kuasa Pengguna Barang, atau pengelola barang. Sementara penghapusan BMD dari daftar BMD merupakan kelanjutan dari proses pemindahtanganan, putusan pengadilan, pemusnahan atau sebab yang lainnya.

Sebab yang lainnya adalah merupakan sebab-sebab yang secara normal dipertimbangkan wajar menjadi penyebab penghapusan, seperti: hilang karena kecurian, terbakar, susut, menguap, mencair, kadaluwarsa, mati, dan sebagai akibat dari keadaan kahar (*force majeure*).

B. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk mengembalikan tanah milik Kongregasi suster-suster SFGM yang disewa pemda untuk mendirikan rumah dinas dokter dan terlanjur tanahnya didaftarkan sebagai BMD oleh Pemda Pringsewu, yang paling memungkinkan sesuai aturan yang ada adalah **melalui proses hibah**. Tentu proses ini harus direncanakan sejak awal oleh pengguna barang. Proses hibah melalui perencanaan yang termuat dalam DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran).

Referensi:

FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Tinjauan Politik Hukum Dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2015.

PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan

Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah