

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Kepemilikan Pemerintah Daerah Tingkat II Otonom (Kabupaten/Kota) atas Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014<sup>1</sup> tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 lebih berfokus terkait pada pengelolaan, penatausahaan, pemanfaatan, inventarisasi, dan pelaporan Barang Milik Daerah.

Barang Milik Daerah, menurut pengertiannya adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lain yang sah. (Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara<sup>2</sup>) Penjelasan mengenai ketentuan 'perolehan yang sah' dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 27 Tahun 2014, yaitu:

- a. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*, PP No. 27 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No. 5533, Lembaran Negara No. 92 Tahun 2014

<sup>2</sup> Indonesia, *Undang Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara No. 4355, Lembaran Negara No. 5 Tahun 2004

- c. Barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Jenis Barang Milik Negara/Daerah yang dapat ditengarai berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2014 tersebut adalah:

- (1) tanah;
- (2) bangunan; dan
- (3) Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan bangunan.

Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan bangunan mencakupi Barang Milik Negara/Daerah “bersifat tidak berwujud” sesuai penjabaran di dalam Ruang Lingkup dan Gambaran Umum Penjelasan PP Nomor 27 Tahun 2014.

Terkait dengan keberadaan tanah sebagai Barang Milik Daerah, selain didapatkan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, tanah juga dapat dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota itu sendiri sebagai badan hukum perdata yang memiliki harta kekayaan tersendiri yang terpisah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (dalam hal ini diwakili oleh pemerintah pusat) dalam sudut pandang hukum administrasi, menganut asas pembagian kekuasaan dalam menjalankan pemerintahannya, salah satunya dengan desentralisasi yang secara harafiah merupakan penyerahan wewenang penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Bagir Manan, di dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat asas desentralisasi yang mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. Dengan demikian, desentralisasi merupakan pengakuan hak atau penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah.<sup>3</sup>

Penerapan otonomi daerah bertujuan untuk percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam hal kewenangan bidang pertanahan, pemberlakuan otonomi daerah dilaksanakan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kembali diubah dengan Undang-Undang

---

<sup>3</sup> Sri Winarsi, "*Wewenang Pertanahan pada Era Otonomi Daerah*", Makalah, h. 9 dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h. 30

Nomor 23 Tahun 2014<sup>4</sup> dan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tersebut terakhir kali diubah dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.<sup>5</sup>

Peraturan perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah tersebut memberikan kekuasaan yang amat besar kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri menimbulkan beragam interpretasi tentang kewenangan bidang pertanahan<sup>6</sup>. Perlu disadari bahwa pemberian otonomi di bidang pertanahan kepada daerah kabupaten/kota ini merupakan suatu perubahan dasar dalam pelaksanaan hukum tanah nasional<sup>7</sup>, namun tetap harus memperhatikan kesesuaian peraturan sehingga tidak menimbulkan permasalahan baru yang lebih kompleks.<sup>8</sup>

Penerapan prinsip otonomi dalam penguasaan tanah oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hukum tanah nasional dikenal sebagai Hak Menguasai Negara Atas Tanah yang merupakan wewenang atribusi karena diberikan langsung oleh Peraturan Perundang-undangan, dalam hal ini tersirat pada Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yaitu bahwa pelaksanaan hak menguasai dari negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada Daerah-daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan

---

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014, Tambahan Berita Lembaran Negara No. 5587, Lembaran Negara No. 244 Tahun 2014

<sup>5</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, PERPPU No. 2 Tahun 2014, Tambahan Berita Lembaran Negara No. 5589, Lembaran Negara No. 246 Tahun 2014

<sup>6</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, h. 8

<sup>7</sup> *Ibid*, dikutip dari Arie Sukanti Hutagalung, *Tebar Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), h. 40

<sup>8</sup> *Ibid*.

dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Pada dasarnya Hak menguasai negara atas tanah adalah wewenang dan juga tugas bagi pemerintah pusat, maka dengan adanya pelimpahan wewenang tersebut juga merupakan bentuk dari *medebewind* yaitu keseimbangan antara Daerah satu dengan daerah yang lain. Dengan adanya pelimpahan kewenangan tersebut, pemerintah daerah dapat memanfaatkan tanah-tanah tersebut sesuai peruntukan dan mengelolanya dengan tujuan yang sesuai dengan yang diamanahkan Undang-undang.

Pasal ini menunjukkan adanya prinsip desentralisasi dalam upaya Pemerintah untuk pemerataan pembangunan secara nasional. Dengan adanya ketentuan pasal tersebut, maka tanah negara dan tanah yang sudah menjadi aset daerah (tanah Aset Daerah) haruslah dibedakan, karena di dalam praktek lapangan sering terjadi kerancuan di dalamnya. Tanah Aset Daerah lahir dari Tanah Negara. Sementara kedua jenis tanah tersebut lahir dari konsep Hak Menguasai Negara sebagaimana ditentukan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.<sup>9</sup>

Dalam kaitan dengan wewenang Hak menguasai dari Negara tersebut, Boedi Harsono memberi komentar sebagai berikut: “Dengan rincian kewenangan mengatur, menyelenggarakan, dan menentukan berbagai kegiatan dalam pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai dari Negara yang dimaksud oleh Undang- Undang Dasar 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi

---

<sup>9</sup> Supriyadi, "Aspek Hukum Tanah Aset Daerah", Prestasi Karya, Jakarta, 2010, h. 5

tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal UUD tersebut".<sup>10</sup> Hal ini dikarenakan, hubungan antara tanah dan negara tidak lagi menerapkan *Domein verklaring* seperti yang diterapkan oleh pemerintah kolonial di masa lalu yang berarti negara sebagai pemilik tanah, namun melainkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya menguasai tanah.<sup>11</sup>

Pengelolaan Barang Milik Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2)

PP 27 Tahun 2014 meliputi:

- 
- a. Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran;
  - b. Pengadaan;
  - c. Penggunaan;
  - d. Pemanfaatan;
  - e. Pengamanan dan pemeliharaan;
  - f. Penilaian;
  - g. Pemindahtanganan;
  - h. Pemusnahan;
  - i. Penghapusan;
  - j. Penatausahaan; dan
  - k. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Terkait dengan penjabaran mengenai Barang Milik daerah tersebut sebelumnya di atas, tanah yang telah dilimpahkan kewenangan penguasaannya kepada Pemerintah Kabupaten/Kota selanjutnya akan didaftarkan sebagai Aset Pemerintah Daerah dan dikategorikan sebagai Barang Milik Daerah, dan bukan lagi tanah negara. Hal ini harus dibuktikan dengan adanya sertipikat hak atas tanah di tanah aset tersebut, sesuai dengan ketentuan pasal 49 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:

---

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 234

<sup>11</sup> Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso – I), *"Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah"*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 37

“Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikasikan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan.”

Dengan adanya sertipikasi tersebut, maka jelaslah pembedaan antara tanah negara dan juga tanah yang dikuasai pemerintah daerah. Dengan sertipikasi ini pula, merupakan salah satu tindakan tertib hukum dan *preventif* sebagai jaminan adanya kepastian hukum bagi pihak lain/pihak ketiga yang hendak melakukan pemanfaatan atas tanah tersebut dengan jalan melalui hubungan hukum terkait tanah yang menjadi aset/barang milik negara atau daerah ini, maka ke depannya diharapkan tidak akan terjadi sengketa terkait dengan barang-barang/aset milik pemerintah.

Selain adanya kepastian hukum, sertipikasi diadakan sebagai tertib administrasi sehingga barang milik daerah tersebut terdaftar dengan baik dan terkontrol dengan baik pula. Selain itu, sertipikasi tanah atas barang milik daerah juga bertujuan memberikan perlindungan hukum yang paling tepat dan efektif terhadap barang milik daerah itu sendiri. Adanya perlindungan hukum ini juga erat kaitannya dengan kepastian hukum yang sebelumnya telah disebutkan di atas. Tujuan dari perlindungan hukum kepada barang milik daerah adalah untuk menjaga sekaligus memelihara agar barang milik daerah (dalam hal ini tanah) tetap dapat terjaga dan terpelihara kondisinya sesuai fungsi dan peruntukannya di awal.

Sertipikasi merupakan salah satu upaya konkrit dari Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana dijabarkan dalam huruf e Gambaran Umum Penjelasan PP nomor 27 tahun 2014:

- Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi kegiatan pembukuan, Inventarisasi, dan pelaporan. Tertibnya Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah dapat sekaligus mewujudkan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang tertib, efektif, dan optimal.
- Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada kebijakan umum Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- Hasil Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah digunakan dalam rangka penyusunan neraca Pemerintah Pusat/Daerah, Perencanaan Kebutuhan, pengadaan dan pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah yang secara langsung akan menjadi bahan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga/ satuan kerja perangkat daerah dan perencanaan Barang Milik Negara/Daerah.
- Pelaporan Barang Milik Negara/Daerah disusun menurut perkiraan neraca yang terdiri dari aset lancar, aset tetap dan aset lainnya. Aset lancar berupa persediaan, aset tetap berupa tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan irigasi dan jaringan, aset tetap lainnya dan konstruksi dalam pengerjaan. Aset lainnya terdiri dari aset tak berwujud, aset kemitraan dengan pihak ketiga dan aset tetap yang dihentikan dari penggunaan operasional pemerintahan.

Penatausahaan, merupakan salah satu dari serangkaian kegiatan Pengelolaan Barang Milik Daerah yang paling sering dilakukan. Hal ini penting, mengingat penatausahaan merupakan bentuk kontrol terhadap aset yang dimiliki suatu Pemerintah Daerah. Berkesinambungan dengan kegiatan Pengawasan dan Pengendalian. Selanjutnya, kegiatan baik Pemanfaatan, Penggunaan, dan Pengalihan, dan Penghapusan juga merupakan kegiatan sering dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Kegiatan Pengelolaan yang paling sering dilakukan terutama dalam hal dikaitkan dengan keberadaan Barang Milik Daerah yang dimaksudkan dalam konteks “penggunaan” dan “pemanfaatan”, sebagaimana disebutkan dalam bab sebelumnya, keduanya memiliki esensi yang berbeda meskipun sekilas terlihat sama. Kesamaan di antara keduanya terletak pada pemakaian Barang Milik Daerah tersebut yang ditetapkan oleh pemegang kekuasaan pengelolaan Barang

Milik Daerah, dalam hal ini adalah Gubernur/Bupati/Walikota. (vide pasal 5 ayat (1) dan (2) PP 27 Tahun 2014)

Sementara perbedaan mendasar antara penggunaan dan pemanfaatan, terletak pada atas dasar kepentingan siapa kah kegiatan tersebut dilaksanakan. Pada penggunaan, Barang Milik Daerah tersebut dimaksudkan untuk dikelola dan dipakai sendiri oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam kedudukannya sebagai Pengguna Barang demi kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota setempat selaku Pemilik Barang Milik Daerah. Pada hakikatnya, semua Barang Milik Daerah dapat diberikan status Penggunaan. Namun, ada beberapa barang yang dikecualikan oleh PP No. 27 Tahun 2014. Contoh-contoh Barang Milik Daerah yang mendapat pengecualian untuk diberikan status penggunaan untuk kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota itu sendiri antara lain barang persediaan, konstruksi dalam pengerjaan, dan atau barang yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan. (Vide Pasal 15 huruf a PP No. 27 Tahun 2014)

Berdasarkan Pasal 18 PP No. 27 Tahun 2014, terdapat pengecualian atas ketentuan “dikelola sendiri” sebagaimana disebutkan di atas. Pada pasal tersebut, dimungkinkan adanya penggunaan dan atau dioperasikan oleh Pihak Lain/Pengguna Barang lainnya, namun dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai tugas dan fungsi dari Satuan Kerja Perangkat Daerah/Pengguna Barang yang berwenang. Dengan kata lain, tidak keluar dari konteks penggunaan murni untuk kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota itu sendiri. Pengguna Barang lainnya dapat menggunakan Barang Milik Daerah tersebut

dalam jangka waktu tertentu tanpa harus mengubah status Penggunaan Barang Milik Daerah tersebut dengan diawali adanya persetujuan dari Bupati/Walikota selaku pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah.

Difokuskan dengan kaitannya dengan pemanfaatan Barang Milik Daerah, pemanfaatan, secara konseptual menurut Pasal 1 angka 10 PP Nomor 27 Tahun 2014 adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Berdasarkan penjabaran tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Pusat/Daerah berhak untuk melakukan pemanfaatan apapun guna menarik potensi dari Barang Milik Negara/Daerah yang sudah terdaftar selama tidak adanya perubahan status kepemilikan, dalam hal ini perbuatan hukum berupa peralihan hak khususnya untuk Barang Milik Negara/Daerah dalam bentuk tanah.

Pemanfaatan ini dimaksudkan selain untuk mendukung kinerja operasional dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota itu sendiri, namun di satu sisi juga untuk mendatangkan keuntungan secara finansial. Keuntungan secara finansial yang dimaksud adalah adanya aliran dana yang masuk ke dalam kas APBD yang nantinya bisa digunakan untuk menambah serta memajukan kinerja operasional sebagai peran pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melayani masyarakat Indonesia yang berdomisili dan menetap di wilayahnya sebagai masyarakat/penduduk daerah kabupaten/kota setempat. Selain itu, pemanfaatan

Barang Milik Daerah yang optimal akan membuka lapangan kerja dan juga meningkatkan pendapatan masyarakat.

Bentuk dari Pemanfaatan Barang Milik Daerah dapat berupa:

- a. Sewa;
- b. Pinjam Pakai;
- c. Kerja Sama Pemanfaatan;
- d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau
- e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. (Pasal 27 PP No. 27 Tahun 2014)

Berdasarkan bentuk-bentuk pemanfaatan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dengan kewenangan yang sama pula, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam hal ini diwakili oleh Pengguna Barang dapat melakukan serangkaian kegiatan yang mana pada pokoknya tujuan dari kegiatan tersebut adalah untuk kepentingan dari Pemerintah Kabupaten/Kota pemilik Barang Milik Daerah dan juga untuk kepentingan Pihak Lain yang terlibat di dalamnya. Dengan kata lain, pemanfaatan tersebut tidak murni hanya untuk kepentingan Pemerintah Kabupaten/Kota selainnya kegiatan Penggunaan sebagaimana tersebut di atas, namun di satu sisi juga mengakomodir Pihak Lain yang membutuhkan Barang Milik Daerah tersebut untuk kepentingannya.

Pengaturan mengenai dasar kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menyewakan Barang Milik Daerah kepada Pihak Lain (dengan sebutan penyewa) termasuk prosedur dan tata caranya tercantum dalam ketentuan Pasal 29 PP No. 27 Tahun 2014. Sewa Barang Milik Daerah tersebut

dilaksanakan dalam bentuk perjanjian dengan jangka waktu maksimal 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.

Pengaturan mengenai Pinjam Pakai tercantum dalam Pasal 30 PP No. 27 Tahun 2014, yang mana bentuk Pemanfaatan dalam bentuk Pinjam Pakai Barang Milik Daerah dilaksanakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan ketentuan tersebut, yang termasuk sebagai “Pihak Lain” sebagai subjek dalam Pinjam Pakai hanyalah sebatas Pemerintah Pusat/Daerah lainnya saja. Pinjam Pakai selainya Sewa, haruslah dibuat dalam bentuk perjanjian dengan jangka waktu selama 5 (lima) tahun lamanya dan dapat diperpanjang maksimal 1 (satu) kali.

Untuk pengaturan mengenai Kerja Sama Pemanfaatan, termaktub dalam Pasal 31 s/d 33 PP No. 27 Tahun 2014. Tujuan Kerja Sama Pemanfaatan dengan Pihak Lain antara lain untuk mengoptimalkan daya guna dan hasil guna Barang Milik Daerah, dan atau meningkatkan penerimaan/pendapatan daerah setempat dengan pembagian keuntungan hasil yang proporsional dengan Pihak Lain dalam kerja sama tersebut. Sebutan “Pihak Lain” sebagai subjek dalam Kerja Sama Pemanfaatan adalah “Mitra Kerja Sama Pemanfaatan” yang ditentukan melalui tender yang kemudian dilanjutkan dengan penandatanganan perjanjian. Penetapan melalui tender tersebut dikecualikan untuk Barang Milik Daerah yang bersifat khusus dapat dilakukan penunjukan langsung. Jangka waktu Kerja Sama Pemanfaatan maksimal 30 (tiga puluh) tahun lamanya sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang. Jangka Waktu 30 (tiga puluh) tahun

tersebut dikecualikan apabila objek dari Kerja Sama Pemanfaatan adalah berupa infrastruktur, yaitu selama 50 (lima puluh) tahun lamanya sejak perjanjian ditandatangani dan juga dapat diperpanjang.

Pengaturan mengenai Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna diatur dalam Pasal 34 s/d 37 PP No. 27 Tahun 2014. Bangun Guna serah atau Bangun Serah Guna tersebut didasarkan pada pertimbangan: (a) Pengguna Barang memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi; dan (b) Tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja. Karenanya Pemanfaatan dalam bentuk Bangun Guna Serah merupakan salah satu opsi terbaik untuk mengakomodir kepentingan kedua pihak. Selaiknya dalam Pemanfaatan dalam bentuk Kerja Sama Pemanfaatan, penetapan Mitra Bangun Guna Serah dilaksanakan melalui tender yang dilanjutkan dengan penandatanganan perjanjian. Jangka waktu Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani. Mitra Bangun Guna Serah Barang Milik Daerah harus menyerahkan objek Bangun Guna Serah kepada Gubernur/Bupati/Walikota pada akhir jangka waktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern Pemerintah. Dengan penyerahan tersebut, hasil dari Bangun Guna Serah dimasukkan dalam inventaris aset daerah sebagai Barang Milik Daerah.

Terakhir, Pasal 38 s/d 39 PP No. 27 Tahun 2014 mengatur mengenai Pemanfaatan dalam bentuk Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. Kerja Sama

Penyediaan Infrastruktur atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan antara Pemerintah Daerah dan Badan Usaha. Badan Usaha sebagaimana dimaksud yaitu adalah badan usaha yang berbentuk:

- a. Perseroan Terbatas;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
- d. Koperasi.

Demikian berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Pihak Lain yang hendak menjalin Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur dibatasi berdasarkan jenisnya. Badan Usaha seperti *Comanditaire Venootschap* (CV – Persekutuan Komanditer), meskipun merupakan salah satu Badan Usaha, CV tidak diperbolehkan sebagai pihak dalam Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. Jangka waktu Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur paling lama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperpanjang.

Ada kalanya tanah yang terdaftar sebagai Barang Milik Daerah tidak dapat diberdayakan secara optimal oleh pemerintah Kabupaten/Kota setempat baik dalam bentuk Penggunaan dan/atau Pemanfaatan. Biasanya hal itu terjadi karena Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki cukup dana untuk mengelola aset daerah tersebut dengan baik dan tidak ada opsi lain sebagai jalan keluarnya. Pengelolaan atas tanah tersebut bukannya menambah kas APBD, alih-alih membebani APBD. Akibatnya, tanah tersebut menjadi terbengkalai dan tidak terurus meskipun sebenarnya tanah tersebut menyimpan potensi yang baik, dari segi tata letak, luas, dan juga tingkat kesuburan. Selain itu, ada kalanya pula tanah

yang terbengkalai tersebut dibutuhkan pihak ketiga/pihak lain untuk melakukan pemanfaatan secara pribadi namun juga tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya pembangunan demi kepentingan umum, contohnya oleh Lembaga Negara dan instansi pemerintahan lainnya yang terletak/wilayah kerjanya meliputi tempat yang sama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota selaku pemilik (penguasa) tanah.

Untuk memberikan solusi sekaligus untuk memfasilitasi maksud dan tujuan keinginan Pihak Ketiga, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan oleh PP No. 27 Tahun 2014 untuk melakukan serangkaian kegiatan berupa Pemindahtanganan dalam hal tanah sebagai Barang Milik Daerah tersebut sudah tidak lagi digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah dan di lain sisi, Pihak Ketiga lebih membutuhkannya.

Menurut gambaran umum huruf h penjelasan PP No. 27 Tahun 2014, dalam konteks pemanfaatan tidak akan terjadi adanya peralihan hak atas tanah dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ke pihak lain. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam hal pemanfaatan, sengaja memberikan penguasaannya atas tanah yang merupakan aset daerah untuk dimanfaatkan oleh pihak lain dalam bingkai hukum dalam bentuk sewa, kerjasama pemanfaatan, pinjam pakai, bangunan serah, dan bangun serah guna yang kesemuanya dibatasi jangka waktu tertentu dan ketentuan-ketentuan yang mengikat dalam bentuk kontrak yang dibuat secara internal berdasarkan kesepakatan para pihak.

Sementara dalam hal terjadi pemindahtanganan (pengalihan), maka dalam tindakan tersebut ada peralihan hak atas tanah dari Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota kepada pihak ketiga/lain. Berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2014 pasal 54 ayat (1), Barang Milik Negara/Daerah yang tidak diperlukan lagi bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah dapat dipindahtangankan. Dijelaskan lebih lanjut dalam ayat (2) pasal yang sama, bahwa pemindahtanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:

- a.) Penjualan;
- b.) Tukar Menukar;
- c.) Hibah; atau
- d.) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah

Dalam penulisan ini, penulis membahas hibah sebagai bahan utama penelitian. Konsep hibah dalam PP Nomor 27 Tahun 2014 tercantum pada pasal 1 angka 20 PP Nomor 27 Tahun 2014, yaitu: Hibah adalah pengalihan kepemilikan barang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat, antar Pemerintah Daerah, atau dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah kepada Pihak Lain, tanpa memperoleh penggantian.

Pemindahtanganan dalam bentuk hibah atas tanah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota hanya dapat dilakukan dalam hal telah diterbitkannya Keputusan Kepala Daerah (dalam hal ini Bupati/Walikota) setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (vide pasal 58 ayat (1) Permendagri 17 Tahun 2007). Penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 huruf b PP No. 27 tahun 2014, dilakukan dalam hal Barang Milik Daerah tersebut sudah beralih kepemilikannya. Dengan kata lain,

proses pemindahtanganan dalam bentuk hibah adalah syarat adanya penghapusan suatu Barang Milik Negara/Daerah dari daftar Barang Milik Negara/Daerah.

Sebagai contoh, hibah atas tanah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam artikel TNI AU Terima Hibah Tanah Pemda.<sup>12</sup> Dalam artikel tersebut, Pemerintah daerah Sumba Barat Daya (SBD) mengibahkan 4 hektare tanah miliknya kepada Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI AU). Tanah yang berlokasi di Desa Kahale, Kecamatan Kodi Balaghar, SBD itu akan dibangun Detasemen TNI AU Tambaloka. Berdasarkan uraian kasus tersebut, Pemkab SBD hendak menghibahkan tanah yang dikuasainya kepada TNI AU. (Penulis tidak menggunakan istilah ‘dimiliki’ karena Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bukanlah subjek dari hak milik). Pemkab SBD yang merupakan Pemerintah Daerah, menurut Pasal 39 huruf c UU No. 40 Tahun 1996 adalah subjek dari Hak Pakai. Selain menjadi subjek dari Hak Pakai, Pemerintah Daerah juga merupakan subjek dari Hak Pengelolaan. Sementara TNI yang merupakan instansi pemerintah yang berkedudukan di bawah Kementerian Pertahanan juga adalah subjek dari Hak Pakai.

Hibah yang merupakan peralihan hak secara sepihak hanya dapat dilakukan apabila di antara kedua belah pihak yang hendak melakukan perbuatan hukum tersebut atas tanah BMD tidak memiliki perbedaan dalam hal kewenangan penguasaan atas tanahnya/subjek hak atas tanah yang sama (syarat materiil). Dalam hak ini tidak terdapat masalah apabila tanah yang hendak dihibahkan kepada pihak ketiga yang juga merupakan subjek hukum atas Hak Pakai. Yang

---

<sup>12</sup> <http://garudamiliter.blogspot.com/2013/02/tni-au-terima-hibah-tanah-pemda.html>, diakses pada tanggal 31 Januari 2015, pukul 05.10 WIB.

menjadi masalah adalah mengingat status tanah Hak Pakai Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tersebut adalah hak publik dan tidak dibatasi jangka waktu, peraturan dalam hukum pertanahan mengatur bahwa Hak Pakai yang diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu tidak boleh dialihkan dalam bentuk apapun dan dengan cara apapun berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.<sup>13</sup>

Namun berdasarkan peraturan di bidang hukum administrasi, dimungkinkan adanya hibah barang milik daerah berupa tanah dengan alas Hak Pakai dan Hak Pengelolaan kepada pihak lain sepanjang memenuhi prosedural dan syarat-syarat tertentu yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan terkait.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini adalah:

1. Apakah tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menjadi objek hibah kepada Pihak Ketiga?
2. Cara apakah yang dapat ditempuh oleh Pihak Ketiga untuk memperoleh tanah Pemerintah Kabupaten/Kota?

## **3. Tujuan Penelitian**

Beberapa hal yang ingin dicapai dalam penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yang sebelumnya telah dipaparkan di atas, yaitu antara lain:

---

<sup>13</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah*, PP No. 40 Tahun 1996, Tambahan Lembaran Negara No. 3643, Lembaran Negara No. 58 Tahun 1996

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis ketentuan mengenai hibah tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dengan pihak ketiga dari sudut pandang hukum pertanahan dan hukum administrasi;
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis cara apa yang dapat digunakan oleh pihak ketiga dalam rangka mendapatkan tanah yang akan dihibahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

#### **4. Manfaat Penelitian**

Adanya penelitian ini dilakukan oleh penulis ini diharapkan dapat membawa manfaat kepada penulis secara pribadi yaitu sebagai salah satu tugas akhir untuk menyelesaikan pendidikan Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, dan juga kepada pihak lain yaitu untuk:

- a. Menyajikan sebuah karya penelitian hukum sebagai suatu bentuk pemecahan masalah yang terjadi dalam sistem agraria di Indonesia.
- b. Memberikan sumbangsih pemikiran dalam bentuk analisa mengenai ketentuan hibah tanah Pemerintah Kabupaten/Kota kepada pihak ketiga di Indonesia sehingga diharapkan mampu menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat bermanfaat bagi kalangan akademis, kalangan praktisi maupun bagi masyarakat pada umumnya.

#### **5. Tinjauan Pustaka**

##### **a. Pengertian Hibah**

Sebelum melangkah lebih jauh untuk mengenali konsep hibah tanah, pertama-tama terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai asal kata dari istilah “hibah”:<sup>14</sup>

Menurut pasal 1666 BW, penghibahan (bahasa Belanda: *schenking*, bahasa Inggris: *donation*) adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu barang guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu.

Sementara hibah tanah, secara konseptual adalah perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya oleh pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah kepada pihak lain tanpa pembayaran sejumlah uang dari penerima hak atas tanah kepada penerima hak atas tanah kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah.<sup>15</sup>

Pengaturan mengenai hibah barang milik daerah diatur dalam pasal 68, 69, dan 70 PP 27 Tahun 2014 juncto Pasal 78, 79, dan 80 Permendagri 17 Tahun 2007. Yang membedakan konsep hibah di dalam PP Nomor 27 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, khususnya pada Pasal 1 angka 28 bahwa hibah tidak dapat dilaksanakan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara di dalam PP Nomor 27 Tahun 2014, hibah bisa dilakukan timbal balik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan begitu pula sebaliknya.

---

<sup>14</sup> Subekti, ”*Aneka Perjanjian*”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, h.10

<sup>15</sup> Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso – II), *Perolehan Hak Atas Tanah*, Revka Petra Media, Surabaya, 2011, h. 90 dikutip dari A.P. Parlindungan, *Beberapa Konsep Tentang Hak-hak Atas Tanah*, Majalah CSIS, Tahun XX Nomor 2, Jakarta, Maret – April 1991, h. 135.

Ketentuan mengenai Hibah Barang Milik Daerah juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah.<sup>16</sup> Dalam Peraturan Pemerintah ini, hibah meliputi: uang, barang, dan jasa. Berdasarkan penjelasan Pasal 3, bahwa:

“Yang dimaksud dengan “barang” adalah barang habis pakai dan barang modal yang dinilai dengan uang.”

Hal ini dapat dianalogikan bahwa tanah merupakan barang modal yang dapat dinilai dengan uang karena memiliki nilai ekonomis sebagai Barang Milik Daerah. Untuk pelaksanaan hibah daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012. Dalam Permendagri 32 Tahun 2011, dalam Pasal 1 angka 14, juga dijabarkan mengenai konsep hibah:

“Hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, syarat-syarat hibah antara lain secara spesifik telah ditetapkan dengan jelas peruntukannya, dalam pelaksanaannya tidak bersifat wajib dan juga tidak mengikat para pihak,

---

<sup>16</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hibah Daerah*, PP No. 2 Tahun 2012, Tambahan Berita Negara No. 5272, Lembaran Negara No. 5 Tahun 2012

serta tidak dilakukan secara terus-menerus/kontinyu, dan bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

#### **b. Pengertian Pemerintah Kabupaten/Kota**

Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 1 angka 1 yaitu Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota juga termasuk di dalamnya.

#### **c. Pengertian Pihak Ketiga**

Pihak Ketiga dapat dimaknai sebagai setiap subjek hukum baik perorangan ataupun badan hukum, baik badan hukum publik dan juga badan hukum privat/swasta, termasuk juga instansi penyelenggara pemerintahan seperti Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan juga lembaga-lembaga negara lainnya baik yang berdiri mandiri ataupun yang berada di bawah Kementerian tertentu. Namun dalam tulisan ini lebih berfokus kepada konsep pihak ketiga yaitu sebagai pihak di luar pembagian kewenangan menguasai atas tanah negara antara negara (pemerintah pusat selaku pengemban utama kewenangan penguasaan tanah) sebagai pihak pertama dan pemerintah kabupaten/kota sebagai pihak kedua dan lembaga pemerintah lainnya selaku pihak ketiga yang mana pembahasannya akan diutarakan di bab kedua tesis ini.

## 6. Metode Penelitian

Penelitian hukum dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum serta doktrin-doktrin hukum dalam rangka menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>17</sup> Hasil yang ingin dicapai dengan penelitian hukum ini adalah untuk memberikan preskripsi (berupa rekomendasi atau saran yang mungkin untuk diterapkan) mengenai apa yang seyogyanya atas isu tersebut.<sup>18</sup> Penelitian hukum hanya dapat dilakukan oleh ahli hukum dan bukan untuk menguji hipotesis serta tidak mengenal data. Dalam melakukan penelitian hukum, harus diawali penentuan metode yang digunakan dalam prosesnya. Metode yang akan digunakan adalah metode penelitian hukum dengan langkah-langkahnya sebagai berikut:

1. Menetapkan isu hukum;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum (apabila diperlukan, maka dapat juga mengumpulkan bahan-bahan non hukum);
3. Melakukan telaah isu hukum berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi untuk mendapatkan jawaban atas isu hukum;
5. Memberikan preskripsi (yang berupa rekomendasi atau saran yang mungkin untuk diterapkan) berdasarkan argumentasi<sup>19</sup>

Maka berdasarkan uraian diatas metode penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini akan diuraikan sebagai berikut:

### a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah dengan penelitian hukum yuridis normatif artinya penelitian ini menitikberatkan pada kajian norma

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2008, h. 35

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 41

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 171

yang ada dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan Hukum Pertanahan dan juga Hukum Administrasi.

### **b. Pendekatan Masalah**

Guna mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang akan dijawab, maka penelitian ini menggunakan pendekatan masalah berupa pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>20</sup>

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan beranjak pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>21</sup> Pendekatan ini dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan yang ada lantaran memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.

### **c. Bahan Hukum**

Bahan-bahan penelitian tersebut didapatkan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum utama yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Sumber bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, yang artinya bahwa bahan hukum tersebut memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 93.

<sup>21</sup> *Ibid.*, h. 137.

risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>22</sup> Bahan-bahan hukum primer yang digunakan antara lain Peraturan Perundang-undangan dalam hukum positif, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA); Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014; Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 jo Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, h. 141.

Bahan Hukum Sekunder yang berfungsi untuk menunjang bahan hukum primer adalah yakni yang terkait dengan segala publikasi tentang hukum yang tidak dikategorikan sebagai dokumen-dokumen resmi, seperti misalnya buku-buku literatur, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, pendapat para Sarjana, tulisan-tulisan serta makalah yang terkait yang disadur dari internet.

#### **d. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Dalam melakukan studi kepustakaan, prosedur yang dilakukan penulis antara lain mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait serta buku-buku literatur yang membahas hal-hal yang terkait dengan apa yang dibahas dalam penulisan tesis ini dan pengumpulan dari berbagai media cetak dan elektronik lainnya yang membahas hal-hal terkait yang menjadi bahasan yang diangkat penulis dalam tesis ini. Terkait perpustakaan yang tempat menemukan bahan-bahan hukum, penulis menggunakan fasilitas di Perpustakaan Universitas Airlangga, Koleksi Khusus dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga, jurnal, buku ajar, makalah, dan beberapa buku pribadi koleksi dari penulis sendiri.

Setelah keseluruhan bahan hukum terkumpul, barulah dilakukan pengolahan bahan hukum untuk kemudian dianalisis dan dirumuskan secara sistematis sesuai dengan kerangka pokok bahasan yang telah disusun berdasarkan rumusan permasalahan yang telah ada.

#### **e. Analisis Bahan Hukum**

Setelah bahan-bahan hukum yang dibutuhkan untuk mengerjakan tesis ini terkumpul, maka langkah selanjutnya yang dilakukan adalah menganalisa bahan hukum tersebut menggunakan metode deskriptif analisis yang berarti seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut, akan dipaparkan sesuai dengan sistematika yang dibuat dan dianalisis dengan mempergunakan pendekatan tersebut di atas.

Penulis juga menggunakan metode interpretasi atau penafsiran. Metode interpretasi adalah salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.<sup>23</sup> Jenis interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis dan interpretasi historis.

Interpretasi gramatikal adalah cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.<sup>24</sup>

Interpretasi sistematis adalah menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain.<sup>25</sup>

Interpretasi historis adalah penjelasan menurut terjadinya undang-undang. Jadi, makna undang-undang dapat dijelaskan atau ditafsirkan dengan jalan meneliti sejarah terjadinya. Dengan penafsiran menurut

---

<sup>23</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005 h. 169.

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 171.

<sup>25</sup> *Ibid.*, h. 172.

sejarah, undang-undang hendak dicari maksud ketentuan undang-undang seperti yang dilihat oleh pembentuk undang-undang pada waktu pembentukannya.<sup>26</sup>

Dari hasil analisis menggunakan metode interpretasi di atas, maka didapatkan pemecahan atas isu hukum, yang pada akhirnya akan menghasilkan suatu kesimpulan berupa preskripsi mengenai apa yang seyogiannya.

## 7. Pertanggungjawaban Sistematika

Dalam penulisan tesis ini, terdapat empat bab pembahasan antara lain:

Bab pertama terdiri atas lima buah sub bab, yaitu sub bab latar belakang yang berisi sekaligus membahas hal-hal yang menjadi latar belakang dari tulisan ini. Kemudian dilanjutkan dengan sub bab rumusan masalah yang akan menjadi pokok bahasan pada bab-bab selanjutnya, setelah itu sub bab tujuan dan manfaat penelitian serta harapan yang hendak dicapai oleh Penulis. Kemudian diikuti dengan sub bab tinjauan pustaka yang berisi konsep-konsep dasar atas judul tulisan ini. Sub bab berikutnya adalah metode dari penelitian yang mencakup tipe-tipe penelitian yang digunakan oleh Penulis, pendekatan masalah dan juga sumber bahan hukum yang digunakan penulis untuk mengerjakan penelitian ini. Sub bab pertanggungjawaban sistematika merupakan penutup dari bab ini.

Bab kedua berisi mengenai pembasan rumusan masalah yang pertama yakni analisa ketentuan mengenai hibah tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pihak Ketiga dilihat dari sudut pandang hukum pertanahan dan juga

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 173.

hukum administrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu diperlukan definisi/konsep mengenai hibah tanah itu sendiri dilihat dari sudut pandang hukum pertanahan dan juga hukum administrasi, khususnya untuk tanah yang menjadi aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan dilabeli sebagai Aset Daerah dan didaftarkan sebagai Barang Milik Daerah menurut ketentuan hukum-hukum positif terkait. Dalam bab ini juga dibahas mengenai kedudukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam praktek hibah tanah yang dikaitkan dengan *Bestuurshandeling* yang merupakan kaidah hukum administrasi.

Bab ketiga membahas mengenai keabsahan hubungan hukum antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pihak Ketiga dalam praktek hibah tanah terkait dengan kedudukan hukum berupa hak-hak atas tanah apa saja yang dapat dibebankan kepada kedua belah pihak. Bab ketiga pada pokoknya membahas mengenai rumusan masalah yang kedua, yakni mengenai prosedur dan cara seperti apa yang dapat ditempuh oleh Pihak Ketiga yang hendak mendapatkan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Termasuk syarat-syarat dan ketentuan apa saja yang harus dipenuhi oleh Pihak Ketiga tersebut mengingat tanah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak bisa dialihkan begitu saja kepada Pihak Lain/Pihak Ketiga dikarenakan keterbatasan peruntukannya dan ketatnya prosedur serta terdapatnya konflik norma.

Bab keempat merupakan bab terakhir dan bab penutup, isinya mengenai kesimpulan dan saran dari penulis mengenai permasalahan yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya.