

LAND USE, RURAL

## TESIS

# AKIBAT HUKUM PERALIHAN TANAH BENGKOK KELURAHAN DI KOTA SURABAYA



KIC

TMK 14/04

Shi

9

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

Oleh :

HERRY SHIO, S.H.  
NIM : 030110189 N

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2003

**AKIBAT HUKUM PERALIHAN TANAH  
BENGKOK KELURAHAN DI KOTA  
SURABAYA**

**TESIS**

**Untuk memenuhi persyaratan mencapai  
Gelar Magister Kenotariatan**



**Oleh :**

**HERRY SHIO, S.H.  
NIM : 030110189 N**

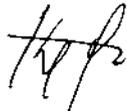
**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2003**

## LEMBAR PENGESAHAN UNTUK UJIAN TESIS

Telah di uji pada hari : kamis, tanggal : 4 september 2003

Oleh :

Pembimbing,



**Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.**

Mengetahui,  
Ketua program Magister kenotariatan  
Universitas Airlangga



**PROF.Dr.H.MOCH.ISNAENI, S.H., M.S.**

**Telah diuji pada hari : kamis, Tanggal : 4 September 2003**

**Susunan panitia penguji tesis :**

**Ketua : Dr.Hj.Sarwirini, S.H.,MS.**

**Anggota : Dr.Hj.Sri Hajati, S.H.,MS.**

**Anggota : Sri Handayani, S.H.,M.Hum.**





# ABSTRAKSI

## Abstraksi.

Kebutuhan akan tanah semakin meningkat dewasa ini seiring dengan penambahan penduduk yang pesat maka diperlukanlah suatu jalan untuk memenuhi kebutuhan ini dan salah satu jalan yang dapat ditempuh adalah membebaskan tanah milik rakyat baik yang dikuasai oleh hukum adat ataupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya, dan tanah bengkok sebagai bagian dari hak ulayat yang diakui keberadaannya oleh undang-undang pokok agraria menjadi salah satu tanah adat yang dapat dibebaskan, tetapi karena adanya perubahan status pemerintah dari desa menjadi kelurahan dengan di keluarkannya undang-undang nomor 5 tahun 1979 tentunya membawa konsekuensi logis perubahan ini tidak hanya berkaitan dengan sistim pemerintahan dan organisasi kenegaraan tetapi salah satunya juga meyangkut kekayaan desa yang banyak mengalami perubahan terutama dalam pengurusannya, tanah-tanah adat ini umumnya dipergunakan untuk keperluan umum seperti puskesmas, lapangan olahraga, masjid, kantor kelurahan dan sebagainya, dan perubahan ini mempengaruhi pula status tanah bengkok karena setelah pemerintah desa berubah menjadi kelurahan maka pemerintah kelurahan tidak memiliki otonomi seperti yang dimiliki oleh pemerintah desa.

Tanah-tanah kekayaan desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan ini dinyatakan menjadi milik pemerintah daerah dan merupakan inventaris kelurahan, dalam pembebasan tanah bengkok perlunya sosialisasi ke seluruh lapisan masyarakat, hal ini perlu dilakukan untuk menghindari gejolak-gejolak yang akan timbul dalam masyarakat apabila ada sekelompok orang dalam masyarakat karena ketidaktahuan akan manfaat dari pembebasan tanah-tanah bengkok ini, maka mereka tidak menyetujui pembebasan tanah bengkok tersebut.



# KATA PENGANTAR

## KATA PENGANTAR

Segala pujian dan kemuliaan saya persembahkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, atas segala hikmat dan kekuatan yang telah di limpahkan kepada saya, sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan.

Sesungguhnya saya telah berusaha sebaik mungkin untuk dapat menyusun tesis ini, akan tetapi saya tetap mengharapkan segala saran dan kritik yang membangun dari berbagai pihak atas tesis ini.

Pada kesempatan ini, saya juga ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada :

1. Ayah, ibu, tante, om, Yenny dan Ferry yang tercinta, yang terus memberikan semangat dan dukungan yang tiada henti-hentinya baik secara moril maupun materiil, yang membantu saya untuk tetap kuat dan tabah dalam menjalani seluruh rangkaian mata kuliah di Magister Kenotariatan Universitas Airlangga serta menyelesaikan penyusunan tesis ini.
2. Ibu Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS., selaku dosen pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu di tengah berbagai kesibukannya untuk memberikan bimbingan, petunjuk, dan pengarahan dalam penyusunan tesis ini dengan penuh kesabaran serta sebagai anggota tim penguji tesis.
3. Bapak Prof.Dr.H.Moch.Isnaeni,S.H.,M.S., selaku ketua program Magister Kenotariatan Universitas Airlangga.
4. Ibu Dr. Hj. Sarwirini, S.H., MS., selaku ketua tim penguji tesis ini.
5. Ibu Sri Handayani, S.H., M.Hum., selaku anggota tim penguji tesis.
6. Bapak H.Machsoen Ali, S.H., M.S., dekan penanggung jawab program Magister

Kenotariatan Universitas Airlangga.

7. Sahabatku, Peggi, Eva, Yenny, Feri, dan Robbi yang selalu setia menemani dan membantu selama menyelesaikan studi di Magister Kenotariatan Universitas Airlangga.
8. Teman-teman dan seluruh rekan-rekan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang turut berjasa dalam membantu saya selama menjalani kuliah dan menyusun tesis ini.





## DAFTAR ISI

**DAFTAR ISI**

JUDUL .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar belakang masalah .....	1
1.2 Rumusan masalah .....	5
1.3 Tujuan penelitian.....	5
1.4 Manfaat penelitian.....	5
1.5 Metode penelitian.....	6
1.6 Sistematika penulisan .....	8
Bab II : PERALIHAN TANAH BENGKOK .....	10
2.1 Kedudukan tanah bengkok menurut undang-undang pokok agraria.....	10
2.1.1 Tanah bengkok dari tanah desa.....	10
2.1.2 Tanah bengkok menurut undang-undang pokok agraria.....	15
2.1.3 Tanah bengkok dalam hubungannya dengan otonomi daerah....	20
2.2 Perubahan status tanah bengkok .....	27
2.3 Proses peralihan tanah bengkok .....	34
Bab III : AKIBAT HUKUM YANG TIMBUL DARI PERALIHAN TANAH.....	
BENGKOK .....	42
3.1 Faktor-faktor penyebab masalah tanah .....	42
3.2 Penyelesaian atas konflik yang akan timbul.....	49

Bab IV : PENUTUP.....	54
4.1 Kesimpulan .....	54
4.2 Saran .....	55

DAFTAR PUSTAKA





# **BAB I**

# **PENDAHULUAN**

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar belakang masalah

Tanah bengkok sebagai sebagian tanah masyarakat yang di peruntukkan bagi gaji pamong desa yaitu kepala desa, mempunyai hak atas tanah yang diberikan oleh persekutuan untuk memelihara keluarganya dengan cara mengerjakan dan mengambil hasilnya dari tanah itu karena jabatannya, sebaliknya jika yang bersangkutan tidak lagi menjabat sebagai pamong desa maka tanah bengkok tersebut menjadi tanah persekutuan yang lazim disebut hak ulayat.

Dengan demikian tanah bengkok mempunyai unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Tanah tersebut merupakan bagian dari tanah kas desa.
- b. Tanah tersebut diberikan kepada warga desa yang sedang menjabat sebagai pamong desa.
- c. Pemberian tanah tersebut hanya sementara waktu selama yang bersangkutan menjabat kepala desa atau pamong desa, dan
- d. Maksud pemberian tanah tersebut sebagai upah atau ganjaran untuk menghidupi diri dan keluarganya.<sup>2</sup>

Dalam perkembangannya sebagian tanah bengkok tersebut ada yang diperlukan untuk membangun proyek tertentu. proyek tersebut ada yang dibangun oleh swasta dan pemerintah, seperti proyek perumahan dan jalan umum sebagai contoh surat gubernur kepala daerah tingkat I jawa timur nomor gub/68/1976 tanggal 24 juni 1976 perihal tanah bengkok atau percaton untuk pembangunan yang ditujukan kepada bupati atau walikota se jawa timur menyatakan bahwa: "kebutuhan akan tanah untuk keperluan proyek-proyek pembangunan dewasa ini perlu dibebaskan seperti tanah-tanah bengkok atau percaton dari pengelolaan desa yang pada akhirnya penyediaan bagi proyek-proyek itu dapat dipenuhi, namun disisi lain perlu dijamin tetap tersedianya tanah bengkok bagi kepentingan desa, maka setiap ada pembebasan tanah diharuskan adanya rembug desa yang bersangkutan dan senilai harganya bila masih ada kelebihan uang dari hasil pembebasan dimaksud maka kelebihan itu disimpan dalam kas desa untuk dipergunakan untuk keperluan pembangunan desa."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Eman Ramelan, *keberadaan tanah bengkok atau ganjaran dalam perspektif hukum di Indonesia*, yuridika volume 14, maret-april 1999, h 111.

<sup>2</sup> Himpunan peraturan tentang pengelolaan atau penggunaan tanah-tanah desa atau kelurahan, proyek pelestarian tanah-tanah desa atau kelurahan 1998/1999 h 1.

Di Surabaya sejak ditetapkannya desa menjadi kelurahan dengan dikeluarkannya undang-undang nomor 5 tahun 1979 dan diangkatnya kepala kelurahan dari pamong desa menjadi pegawai negeri sipil maka tanah ganjaran ex parong yang disebut tanah bengkok menjadi urusan pemerintah daerah oleh karena memang hak otonomi ada pada pemerintah daerah kabupaten kota. Dalam rangka pengembangan wilayah perkotaan seringkali tanah bengkok menjadi obyek tukar menukar tanah oleh investor dalam rangka pemenuhan kebutuhan perumahan untuk penduduk kota dan pemerintah daerah berkepentingan untuk pembangunan dan penataan wilayah perkotaan.

Mengamati kewenangan yang ditimbulkan dari hak ulayat tersebut nampak bahwa masyarakat persekutuan dan desa memiliki hak otonomi dalam arti kemandirian dalam mengurus dan menentukan persoalan yang terkait dengan tanah yang berada di wilayahnya, kemandirian dalam mengurus ini ditunjang dengan mekanisme musyawarah desa melalui rapat "minggon" yang berfungsi sebagai forum untuk melibatkan anggota masyarakat sebanyak-banyaknya sebelum kepala desa mengambil yang penting terutama yang berkaitan dengan tanah, tidak mengherankan jika keputusan kepala desa yang diambil dengan cara mekanisme seperti ini tidak akan menimbulkan konflik atau masalah karena memang masyarakat benar-benar telah ikut dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.<sup>3</sup>

Tanah bengkok umumnya dipergunakan untuk keperluan seperti puskesmas, lapangan olahraga, masjid, kantor kelurahan dan makam, sarana itu juga bisa diwujudkan dengan mengadakan musyawarah desa atau kelurahan yang dihadiri oleh tokoh-tokoh masyarakat yang menghendaki sarana-sarana sosial itu, kemudian hasil dari musyawarah itu diteruskan ke tingkat kecamatan dan diwujudkan oleh pemerintah daerah. Mengingat terbatasnya tanah bengkok sebagai harta kekayaan desa atau kelurahan maka berdasarkan surat gubernur Jawa Timur tanggal 24 Juni 1976 nomor gub/68/1976 ditegaskan bahwa penjualan lepas hendaknya dibatasi kecuali memang tidak dapat dihindari misalnya tanah

<sup>3</sup> Eman Ramelan, op.cit, h 66.

tersebut digunakan untuk proyek pembangunan. Dengan dasar surat gubernur tersebut maka jelas bahwa apabila ada suatu rencana proyek pembangunan yang menggunakan tanah bengkok harus diadakan penelitian dan perhitungan secara cermat terlebih dahulu dengan melihat segi kepentingan dan manfaatnya yaitu segi kepentingan desa atau kelurahan dalam kaitan sebagai sumber pendapatan atau sebagai inventaris desa atau kelurahan dan segi manfaat pembangunan itu sendiri dalam kaitan dengan kepentingan umum atau pelayanan masyarakat.

Tanah bengkok dapat dijadikan sumber pendapatan desa berdasarkan peraturan menteri dalam negeri Nomor 1 Tahun 1982 tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa pengurusan dan pengawasannya dalam pasal 3 dinyatakan bahwa yang disebut kekayaan desa terdiri dari:

- a. tanah-tanah kas desa, termasuk tanah bengkok.
- b. pemandian umum yang diurus oleh desa.
- c. pasar desa.
- d. objek-objek rekreasi yang diurus oleh desa.
- e. bangunan milik desa.
- f. lain-lain kekayaan milik pemerintah desa.

Prosedur pelepasan tanah bengkok untuk pembangunan biasanya oleh investor diminta melalui kelurahan setempat dan oleh kelurahan setempat dikoordinasikan dengan tokoh-tokoh masyarakat setempat apakah rencana pembangunan perumahan itu disetujui, bila disetujui adanya pembangunan perumahan di tempat dimaksud artinya di atas tanah bengkok tersebut maka kepala kelurahan dapat meneruskan permintaan investor tersebut kepada jajaran di atasnya yaitu kecamatan, setelah direkomendasikan oleh camat diteruskan kepada pembantu walikota selanjutnya diteruskan ke walikota kepala daerah tingkat I Surabaya, kemudian dikoordinasikan dengan instansi terkait yang lazim

disebut tim pelepasan hak atas tanah yaitu:

1. Asisten I bidang pemerintahan.
2. Kepala bagian pemerintahan kelurahan.
3. Kepala dinas pekerjaan umum.
4. Kepala dinas tata kota.
5. Kepala badan pertanahan nasional.
6. Kepala badan perencanaan daerah.
7. Kepala dinas pertanian.
8. Pembantu walikota setempat.
9. Kepala bagian hukum.
10. Camat setempat atau terkait.
11. Lurah setempat atau terkait.<sup>4</sup>



Dilihat dari fungsi pejabat diatas kesemuanya terkait fungsi masing-masing sehingga boleh tidaknya tanah tersebut dialihkan, tergantung pertimbangan anggota tim sesuai dengan fungsi masing-masing dan sesuai dengan perencanaan tata ruang kota baik yang belum disetujui ataupun sudah disetujui oleh DPRD (dewan perwakilan rakyat daerah) agar terjadi tata ruang yang harmonis dan ramah lingkungan. Yang perlu dipertimbangkan antara lain mengenai harga tanah bengkok yang akan dilepas, harga tanah pengganti yang disetujui, dimana letaknya, berapa dana pembangunan untuk desa atau kelurahan, dan bagaimana prosedur pelepasannya. Setelah disetujui oleh gubernur sehubungan dengan perencanaan tata ruang wilayah, maka walikota dapat mengesahkan keputusan kepala kelurahan untuk mengalihkan tanah bengkok diganti dengan tanah yang disetujui sebelumnya, termasuk luas tanah pengganti biasanya lebih luas dari tanah bengkok yang dialihkan yang umumnya harganya lebih rendah, prinsipnya harus diganti dengan tanah dan uang yang senilai dengan tanah yang dilepas.

---

<sup>4</sup> Soedaryo Soimin, *status hak dan pembebasan tanah*, sinar grafika, Jakarta, 1993, h 80.

## **1.2. Rumusan masalah.**

Dari uraian diatas dapat dirumuskan beberapa masalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan dan peralihan tanah bengkok ?
2. Akibat hukum apakah yang timbul dari proses peralihan tanah bengkok tersebut ?

## **1.3 Tujuan penelitian.**

1. Penulisan ini bertujuan untuk menganalisa pelaksanaan pelepasan dan peralihan tanah bengkok setelah adanya perubahan dari pemerintahan desa menjadi kelurahan dengan di keluarkannya undang-undang no 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa, serta dampak yang timbul akibat terjadinya peralihan tanah bengkok terhadap masyarakat.
2. Untuk lebih memahami akibat yang timbul dari proses peralihan tanah bengkok serta penyelesaian atas konflik yang timbul dalam masyarakat.

## **1.4 Manfaat penelitian.**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam memperluas khasanah pengetahuan untuk:

1. Menambah pengetahuan dan wawasan tentang pelepasan dan peralihan bekas tanah bengkok di kelurahan kota Surabaya dengan tetap memperhatikan kepentingan umum masyarakat kelurahan serta menambah informasi yang diharapkan berguna sebagai alternatif pertimbangan bagi pengambilan keputusan dalam melaksanakan pelepasan dan peralihan tanah bengkok di kota Surabaya bagi pemerintah daerah.
2. Menambah pengetahuan dan wawasan masyarakat luas sebagai pengamat kebijakan

publik yang terkait dengan pelaksanaan pelepasan dan peralihan tanah bengkok kelurahan di kota Surabaya.

### **1.5 Metode penelitian.**

- a. Penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis normatife.
- b. Pendekatan masalah

Penelitian ini melakukan pendekatan masalah secara statute approach, yaitu pendekatan dalam penelitian hokum yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan lainnya, dalam hal ini hendak ditekankan adalah konsep peralihan tanah bengkok beserta dengan akibat hukum yang timbul dari proses peralihan tanah bengkok tersebut.

- c. Sumber bahan hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam kajian penulisan ini meliputi :

1. Bahan hukum primer, yaitu merupakan bahan utama penelitian yang meliputi semua peraturan hukum yang secara langsung mengatur mengenai tanah bengkok.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer meliputi karya ilmiah baik yang berupa jurnal, buku referensi, majalah, kamus-kamus hukum, hasil-hasil penelitian, makalah maupun media surat kabar yang memuat materi yang relevan dengan pembahasan mengenai tanah bengkok.

d. Pengumpulan dan pengolahan bahan hukum.

Dalam penelitian ini penulis melakukan pengumpulan bahan hukum dengan menggunakan studi kepustakaan dilakukan dengan menggunakan system kartu (card system), yaitu dengan cara inventarisasi dan identifikasi terhadap bahan hukum primer maupun hukum sekunder yang berkaitan langsung dengan rumusan masalah penelitian dan penulisan tesis. Kemudian dari hasil identifikasi tersebut dilakukan sistematisasi atas bahan penelitian yang telah dikumpulkan.

e. Analisis bahan hukum

Berdasarkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah berhasil dikumpulkan kemudian dilakukan analisis berdasarkan metode interpretative, yaitu menginterpretasikan substansi peraturan hukum sesuai dengan fokus bahasan. Kemudian dianalisis peraturan apa saja yang berkaitan dengan tanah bengkok secara menyeluruh, sehingga dapat dilihat apakah ada peraturan yang saling berkaitan, berbenturan maupun menganalisis apakah ada permasalahan yang belum ada peraturan sehingga perlu dibuatkan peraturan baru. Langkah selanjutnya adalah menguraikan masalah, mengemukakan pandangan dan pendapat serta memecahkan permasalahan berdasarkan bahan hukum yang telah diperoleh. Dengan metode ini diharapkan akan mengetahui ketentuan mana yang harus dipergunakan sesuai dengan fokus bahasan yang akan dibahas dalam tesis ini.

## **1.6 Sistematika penulisan.**

Penyusunan tesis tentang akibat hukum yang timbul dari proses peralihan tanah bengkok kelurahan di kota Surabaya yang terdiri dari empat bab dan masing-masing terdiri dari sub bab sebagai berikut:

Dalam pendahuluan atau bab I menguraikan tentang latar belakang masalah yang dikaji dan selanjutnya disertai dengan perumusan masalahnya, tujuan dan manfaat penelitian yang berisi penyajian konsep-konsep atau teori-teori yang berguna sebagai bahan analisis masalah, metode penelitian yang di maksudkan untuk menjelaskan bagaimana penelitian dilakukan melalui pendekatan masalah, sumber bahan hukum, pengolahan dan analisis bahan hukum, serta sistematika penulisan yang di jadikan sebagai pedoman dalam rangka penulisan tesis ini.

Bab II akan menyajikan uraian persamaan peralihan tanah bengkok dengan tanah yang lain yang berisi sub bab kedudukan tanah bengkok menurut undang-undang pokok agraria yang terdiri dari sub tanah bengkok bagian dari tanah desa, tanah bengkok menurut undang-undang pokok agraria dan tanah bengkok dalam hubungannya dengan otonomi daerah dan juga menguraikan tentang proses penguraian tanah bengkok yang terdiri dari sub perubahan status tanah bengkok.

Bab III akan coba menguraikan akibat hukum yang timbul dari peralihan tanah bengkok yang terjadi di kota Surabaya, faktor-faktor penyebab masalah tanah dan penyelesaian konflik yang ada.

Dalam bab IV ( penutup) dimuat kesimpulan yang didalamnya terdiri dari saran dan kesimpulan yang diharapkan dapat memberikan masukan terhadap penerapan hukum

dan penegakan peraturan sesuai dengan masalah yang menjadi pokok kajian dalam penulisan tesis ini.





## BAB II

# PERALIHAN TANAH BENGKOK

## BAB II PERALIHAN TANAH BENGKOK.

### 2.1 *kedudukan tanah bengkok menurut undang-undang pokok agraria.*

#### 2.1.1 Tanah bengkok bagian dari tanah desa.

“Dalam sejarah pertumbuhan masyarakat pertama mereka berdiam di suatu pusat tempat atau wilayah yang terbatas sehingga mereka ini merupakan masyarakat wilayah teritorial, masing-masing kelompok masyarakat tersebut mempunyai hak tertentu atas tanah yang ada di sekitarnya, yang disebut *beschekkings recht*.”<sup>5</sup>

Di dalam mengolah hak ulayat atas tanah, maka tanah tersebut digunakan sebagai tempat tinggal atau keperluan lainnya oleh masyarakat secara umum di lingkungan hukum adat itu, misalnya untuk pekuburan, atau dipungut hasilnya oleh dan untuk masyarakat serta digunakan dan dinikmati bersama-sama.

Keadaan yang demikian ini kemudian berkembang, para individu dalam masyarakat diperbolehkan membuka tanah dengan persyaratan tertentu, akhirnya masyarakat membolehkan kepada kepala adat atau kepala desa serta perangkat desa lainnya untuk memakai tanah tersebut sebagai tanah bengkok yang dapat dipungut hasilnya selama mereka menjabat, atau disertai tugas oleh masyarakat desa tersebut, hal ini dimaksud sebagai imbalan dari masyarakat kepada kepala desa dengan perangkatnya atas jerih payahnya memimpin masyarakat.<sup>6</sup>

Bentuk dari tanah bengkok tersebut bermacam-macam, dapat berupa tanah persawahan, tanah kering atau tanah tegalan. maupun berupa kolam ikan atau tambak penyerahan tanah bengkok kepada kepala desa dan perangkatnya ini akan kembali menjadi hak desa apabila kepala desa dan perangkatnya tidak menjadi lagi dan selanjutnya tanah bengkok akan diserahkan kepada kepala desa dan perangkat desa yang menggantikannya, dengan demikian tanah bengkok mempunyai unsur-unsur sebagai berikut :

---

<sup>5</sup> Ter Haar bzn, *asas-asas dan susunan hukum adat*, pradnya paramita, Jakarta, 1983, h 72.

<sup>6</sup> *Ibid*, h 31.

- a. Tanah tersebut merupakan tanah desa atau lazim disebut hak ulayat.
- b. Tanah tersebut diberikan kepada warga desa yang menjabat sebagai pamong desa.
- c. Pemberian tanah tersebut hanya sementara waktu, selama yang bersangkutan menjabat sebagai pamong desa.
- d. Maksud pemberian tanah tersebut sebagai upah atau ganjaran untuk menghidupi diri dan keluarganya.<sup>7</sup>

Tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun, masih bersifat tetap dalam keadaan semula bahkan kadang-kadang malahan lebih menguntungkan, misalnya sebidang tanah terbakar atau dilanda banjir. Setelah kejadian itu maka akan muncul tanah seperti semula bahkan lebih subur.<sup>8</sup>

Dalam kenyataannya bahwa tanah merupakan tempat tinggal persekutuan yang biasanya para penghuni rumah yang satu dengan yang lain masih ada hubungan darah atau famili. disamping itu tanah juga memberikan penghidupan bagi mereka dan juga merupakan tempat dimana ia akan dikebumikan bila telah meninggal dunia, juga tempat roh leluhurnya.

“Mengingat fakta diatas maka antara penghuni dengan tanah itu terdapat hubungan yang sangat erat yang bersifat religio-magis. hal ini yang menyebabkan penghuni desa memperoleh hak untuk menguasai tanah dimaksud dengan memanfaatkan dan memungut hasilnya, dan berburu binatang yang hidup liar disitu hak itu yang disebut hak ulayat.”<sup>9</sup>

Menurut Soepomo, hubungan antara manusia dengan tanah sangat ditentukan dengan intensitas penggunaan atau penggarapan atas tanah tersebut, semakin intensif tanah-tanah itu digarap, maka semakin kuat orang itu mempunyai hak penguasaan pemilikan atas tanah secara individual diperoleh dengan cara membuka tanah atau hutan, artinya untuk mendapatkan hak menguasai tanah berawal dari kerja seseorang membuka tanah yang sebelumnya tidak digarap. setiap orang diperbolehkan membuka tanah liar atau membuka hutan.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Eman Ramelan, *op.cit*, h 65.

<sup>8</sup> Surojo wignjodipuro, *pengantar dan asas-asas hukum adat*, gunung agung, Jakarta 1982, h 197.

<sup>9</sup> *Ibid*, h 198.

<sup>10</sup> Ter Haar bzn, *op.cit*, h 72.

Dalam yurisprudensi mahkamah agung tanggal 7 februari 1959 no.59 k/sip/1959, di tentukan bahwa menurut hukum adat karo sebidang tanah “kesain” yaitu sebidang tanah kosong yang terletak dalam kampung bisa menjadi milik perseorangan, setelah tanah itu diusahakan secara intensif oleh seorang penduduk kampung itu. Dalam hal ini ia memperoleh hak (milik) atas tanah karena pembukaan hutan atau karena menduduki tanah kosong unsur lamanya waktu mengerjakan sangat penting walaupun ukurannya dalam hukum adat tidak pasti apakah 5 atau 10 tahun. Ter haar menyatakan penguasaan tanah adat dipengaruhi lamanya waktu mengerjakan tanah.

Dalam yurisprudensi lain, mahkamah agung no:801k/sip/1071 tanggal 21 desember 1971, memutuskan bahwa dalm hukum adat tidak di kenal “kedaluwarsa” sementara itu pada jaman belanda untuk mencegah pembukaan tanah yang melampaui batas maka dikeluarkan peraturan pembukaan tanah (Ontginnings Ordonantie S.1925 no 649 jo S.1928 no 340, jo S.1931 no 423 )<sup>11</sup>

System perolehan hak secara tradisional tersebut sejalan dengan teori lama mengenai perolehan hak milik karena “Occupatio” yakni pendudukan tanah yang tergolong belum dimiliki oleh seseorang apa yang ditemukan seseorang menjadi milik orang yang bersangkutan. John locke mengatakan bahwa sesungguhnya Tuhan telah menciptakan bumi ini untuk diberikan kepada manusia, agar bumi ini dapat memberikan kesejahteraan bagi setiap orang, tidak ada seorang pun mempunyai hak istimewa baik atas hasil alam maupun binatang yang di ciptakan diatas muka bumi ini, segalanya merupakan warisan kita bersama untuk dapat menciptakan kesejahteraan, maka harus ada cara agar benda-benda tersebut dapat dimiliki dengan kata lain, individu dapat memetik kegunaan secara konkrit apabila ia mempunyai hak milik atas benda itu dan pekerjaannya sendiri.

Dalam konsep hukum adat, tumbuh berkembang dan menyusutnya hak milik tergantung pada interaksinya dengan hak ulayat, makin kuat hak milik mengakibatkan makin lemahnya hak ulayat, sebabnya makin kuat hak ulayat

---

<sup>11</sup> Chaidir Ali, *yurisprudensi Indonesia tentang hukum agraria*, bina cipta, Bandung 1979, h 22.

makin mengecil intensitas hak milik sekuat apapun keadaan hak milik namun yang primer adalah hak ulayat, karena hak milik tumbuh dan berkembang dalam wadah hak ulayat.”<sup>12</sup>

Hak ulayat adalah hak kekuasaan, hak menguasai bahkan menyerupai semacam kedaulatan suatu persekutuan hukum adat (*adat gemeenschap*) atas suatu wilayah tertentu, hak ulayat ini meliputi hak atas tanah, bumi, air, hutan dan segala isinya, wilayah persekutuan itu dimana anggota-anggotanya dapat menikmati hasil hutan dan hasil tanah garapan dengan keringatnya sendiri.”<sup>13</sup>

Akibat penjajahan yang begitu lama, dibawah stelsel tanam paksa dan sebagainya maka hak-hak desa, marga, kerajaan dan sebagainya kian menipis, berbagai hak kian menguat dan berbau pribadi, misalnya hak milik, hak yasan, hak milik adat, hak turun temurun, ada yang berbau adat ada yang merupakan campuran hukum adat dan pengaruh barat, hak ulayat inilah yang kini dalam undang-undang pokok agraria nomor 5 tahun 1960 ditarik naik menjadi hak ulayat negara, berdasarkan kekuasaan yang telah ditarik ke atas ini, negara atau pemerintah mengatur peruntukkan dan hak-hak atas tanah sehingga ulayat yang ada boleh dikatakan sudah dikikis hak menguasai yang melekat padanya, dan menjadi hak dari negara pada tingkat tinggi.

Benturan konsep kepemilikan hak atas tanah antara pemilikan yang bersumber pada hukum adat yang diwarnai dengan pemikiran konkrit dengan cara penggarapan tanah bekas berhadapan dengan konsep yang bersumber pada domein verklaring, pengakuan hak oleh penguasa tidak mampu menolong hukum adat dari kedudukannya yang makin terabaikan menghadapi kekuasaan negara dan keputusan swasta yang menginginkan tanah yang luas untuk usaha.

Pada dasarnya setiap warga desa berhak atas semua kekayaan desa yang hal itu merupakan milik bersama tetapi lain halnya dengan tanah bengkok, walaupun kekayaan desa tapi tidak berarti semua warga desa berhak menggunakannya mereka baru berhak menguasai dan mengambil hasilnya apabila mereka

<sup>12</sup> Suroyo Wignyodipuro, *op.cit*, h 199.

<sup>13</sup> Ter Haar, *op.cit*, h 75.

memegang jabatan di desa tersebut atau mereka sebagai perangkat desa, hal ini disebabkan tanah bengkok merupakan tanah desa yang khusus disediakan bagi mereka yang mengabdikan diri pada desa sebagai imbalan mereka.<sup>14</sup>

Dengan demikian subyek atas tanah bengkok adalah terbatas yang hanya terbatas pada perangkat desa saja sedangkan orang-orang diluar itu secara otomatis tidak berhak terhadap tanah bengkok tersebut, seseorang dapat menjadi subyek dari tanah bengkok apabila yang bersangkutan sudah disumpah atau dilantik oleh pejabat yang berwenang yaitu bupati atau walikota atas nama gubernur kepala daerah tingkat 1, hal ini didasarkan pada ketentuan pasal 6 jo pasal 8 undang-undang no 5 tahun 1979. besarnya tanah bengkok untuk keperluan desa dan perangkat desa yang lain ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota setelah diputuskan berdasarkan persetujuan dalam rembug desa (rapat desa) yang bersangkutan, hak atas tanah bengkok ini bersifat sementara karena berlakunya tergantung masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikandan diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan, jadi masa berlakunya hak atas tanah bengkok ialah sejak kepala desa dilantik sampai berhenti dari masa jabatannya, jika kepala desa atau perangkat desa berhenti dari jabatannya, maka hak atas tanah bengkok beralih ke tangan pejabat baru yang menggantikannya berhentinya kepala desa dan perangkat desa ada beberapa macam sebab antara lain:

- a. meninggal dunia
- b. atas permintaan sendiri
- c. berakhir masa jabatannya
- d. sebab-sebab lain

---

<sup>14</sup> Soeroyo Wignjodipuro. *op cit*, h 199.

Sejak dikeluarkannya peraturan menteri dalam negeri nomor 1 tahun 1982, ada perubahan meyangkut pemanfaatan tanah bengkok sebagai gaji atau upah pada pasal 8 dikatakan bahwa sumber-sumber pendapatan desa berupa tanah bengkok dan sejenis yang selama ini merupakan sumber penghasilan langsung bagi kepala desa dan perangkat desanya, ditetapkan melalui anggaran penerimaan dan pengeluaran desa.

### **2.1.2 Tanah bengkok menurut undang-undang pokok agraria.**

Konsep barat membalikkan konsep adat, hak inilah yang menimbulkan kekuasaan karena itu untuk dapat menyatakan bahwa negara menguasai tanah harus dinyatakan terlebih dahulu kepemilikannya yang disebut *domein verklaring* dengan demikian jika seseorang tidak dapat membuktikan bahwa yang dikuasainya adalah miliknya, maka tanah yang bersangkutan adalah tanah negara, jika negara dapat memiliki tanah maka dapat menjual dan menyewakan tanah tersebut dari sini lahir berbagai jenis hak seperti : hak *erfpact*, *eigendom*, dan sebagainya. Upaya megangkat konsep pemilikan hak atas tanah berdasarkan hukum adat mencapai titik puncak ketika undang-undang pokok agraria 1960 dilahirkan dengan pernyataan pasal 5 “bahwa pembangunan hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat “dengan segala persyaratannya pasal 22 menyatakan hak milik :

1. karena menurut hukum adat akan diatur dengan peraturan pemerintah.
2. karena penetapan pemerintah dan
3. karena undang-undang.

Ketentuan terjadinya hak milik menurut hukum adat belum mendapat pengaturan selengkapny hal ini merupakan kewajiban bagi jurisprudensi dan teori hukum untuk mengisinya. Ketidak jelasan hak milik (atas tanah) negara akan membawa ketidak pastian hukum pertanahan hal ini sangat terasa guna melindungi hak milik perseorangan dari

gangguan yang melampaui batas yang mengatasnamakan kepentingan umum dan pembangunan, Kalau dilihat dalam pasal 22 undang-undang pokok agraria diatas terjadinya hak milik yang pertama karena hukum adat yang kemudian diatur dengan peraturan pemerintah, dan kemudian dengan penetapan pemerintah ini berarti bahwa hak milik yang bersumber dari hukum barat artinya ditetapkan oleh penguasa, kemudian karena undang-undang ini berarti juga bersumber dari hukum barat.

“Hukum adat biasanya tidak tertulis dan bersumber pada kepala-kepala adat yang selalu ditafsirkan secara konkrit dan sebagai kaidah bagi perkara-perkara yang sama yang berlaku dalam masyarakat dan bentuk-bentuk hukum yang dari gejala hidup yang bebas.”<sup>15</sup>

Tanah bengkok adalah tanah adat yang masih ada di banyak desa di Jawa Timur umumnya khususnya di Surabaya, yang disebut tanah bengkok adalah sebagian tanah masyarakat yang diperuntukkan bagi gaji pamong desa yaitu kepentingan persekutuan, mempunyai hak atas tanah yang diberikan oleh persekutuan untuk memelihara keluarganya dengan cara mengerjakan dan mengambil hasil dari tanah itu karena jabatannya, sebaliknya jika yang bersangkutan tidak lagi menjabat sebagai pamong desa maka tanah bengkok tersebut menjadi tanah persekutuan yang lazim disebut hak ulayat.<sup>16</sup>

Selanjutnya dalam pasal 3 undang-undang pokok agraria, menyebutkan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum sepanjang kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Hukum adat banyak yang tidak tertulis, demikian pula hukum atas tanah, termasuk tanah bengkok yang pemberiaannya tidak tertulis dan telah dimusyawarahkan dalam musyawarah desa setempat, undang-undang pokok agraria bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan tentang perombakan hukum yang lama

<sup>15</sup> Saleh Adiwinata, *pengertian hukum adat menurut undang-undang pokok agraria*, alumni bandung 1976, h 12.

<sup>16</sup> Eman Ramelan, *op.cit.*, 111.

menjadi hukum agraria yang baru, sesuai dengan namanya yaitu peraturan dasar pokok-pokok agraria, undang-undang pokok agraria memuat pula pokok-pokok dari pada persoalan agraria lainnya.

Kelemahan dari hukum adat atas tanah biasanya tidak tertulis sehingga masyarakat dan aparat pemerintah dan penegak hukum agak sulit memberikan kepastian hukumnya pengadministrasian tidak ada, kecuali di beberapa daerah (Solo, Yogyakarta, Bali, Medan) jika ada administrasinya landrente atau pajak hasil bumi, pendaftaran tanah Ipeda (Iuran pembangunan daerah) ini pun hanya administrasi yang ada hubungan langsung dengan perpajakan dan pencatatan tanah (bukan *recht kadaster*) dimana luas tanah dan batasan-batasannya sering tidak sesuai dengan kenyataan keadaan nyata di lapangan.<sup>17</sup>

Pada umumnya penggunaan tanah, air, hutan berlangsung secara tidak tertulis dengan pengakuan atau diindahkan sesuai hukum adat. izin membuka hutan menebang atau merombak hutan, membuka tanah dan memungut hasilnya pada umumnya berlangsung secara diam-diam. diberi tanda batas, digunakan, dipakai, digarap, dikelola dan dinikmati hasilnya, sedang penguasa adalah pemangku adat atau kepala desa baru mengetahui dan mengindahkannya, lambat laun ada yang mendapat ijin sebelum memakai suatu bidang tanah dari kepala adat atau desa, perkembangan penduduk dan kian sedikitnya tanah yang tersedia untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan akibat modernisasi dan penguasaan tanah yang luas timbul pembatasan pemilikan atas tanah.

Jual beli tanah adat sering hanya lisan saja, kemudian berkembang secara tertulis tapi sepihak saja dan berkembang dengan pembuatan jual beli antara pihak yang bertujuan untuk mengatasi keadaan tanpa administrasi pertanahan yang kian lama kian membaik, yang sebenarnya juga berhubungan dengan pajak atas tanah dan disusul pembuatan peta-peta topografi dari militer.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> John Salindeho, *op.cit*, h 266.

<sup>18</sup> *Ibid*, h 267.

Apakah hukum adat atas tanah itu benar-benar dan hidup dalam masyarakat, jawabannya masih ada dan tidak berkembang karena berkembangnya hukum barat yang makin kuat dan meluas ditunjang arus informasi yang semakin menglobal. Menurut Prof Mr C Van Vollenhoven dan prof Mr Ter Haar Bzn bahwa keragu-raguan akan hukum adat bukanlah disebabkan karena hukum adatnya tetapi karena pelaksana hukum sendiri yang kurang pengetahuannya tentang hukum adat ini.

Hukum adat atas tanah sebelum berlakunya undang-undang pokok agraria agak lain dengan sesudah berlakunya undang-undang pokok agraria. hukum adat sejak undang-undang pokok agraria tanggal 24 september 1960 juga menampilkan corak lain dengan hukum adat sebelumnya karena ditafsirkan sesuai dengan jiwa undang-undang pokok agraria yaitu "tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, hukum adat harus sesuai dengan jiwa asas, ketentuan dan tafsiran undang-undang pokok agraria."<sup>19</sup>

Undang undang pokok agraria adalah reservoir dan sekaligus filter dimana semua yang mengalir ke dalamnya, keluar dari danau ciptaan undang-undang pokok agraria, ini telah disaring sebagai hukum adat atas tanah yang dikehendaki dan diberi warna baru oleh undang-undang pokok agraria sendiri.

Hukum adat atas tanah yang menganalisis sesudah tanggal 24 september 1960 dinamakan:

1. Hukum adat yang telah didesainer.
2. Hukum adat yang modern.
3. Hukum adat yang baru.
4. Hukum adat yang sudah diretool.
5. Hukum adat yang sudah disempurnakan.<sup>20</sup>

Hukum adat tidaklah merupakan satu-satunya pengangan dari pada pembuat undang-undang dalam pembentukan hak-hak baru atas tanah, bahwa diambil bagian-bagian yang baik dari kedua sistim hukum adat maupun hukum eropa, undang-undang pokok agraria dan memuat unsure-unsur yang baik dari kedua stelsel hukum ini, hukum adat atas tanah yang baru ini perlu disesuaikan

<sup>19</sup> *Ibid*, h 270.

<sup>20</sup> *Ibid*.

dengan kesadaran hukum dari rakyat dan juga kebutuhan dalam hubungan perekonomian hal ini tidak boleh diabaikan dan dalam kenyataan dalam hukum perjanjian sekarang telah berlangsung atas konsensus, yang semula tidak dikenal dalam hukum adat.<sup>21</sup>

Jika kedua belah pihak sudah ada kesepakatan atau persesuaian kehendak dan ini dinyatakan dengan jelas, dimengerti dan diterima kedua belah pihak maka disitu sudah ada yang dimaksud dengan konsensus. Asas obligator dan penyerahan yuridis telah diganti dengan asas lunas dan terang serta jelas sesuai dengan asas yang terdapat dalam hukum adat.

Soedargo Gautama, berpendapat hukum adat bukanlah merupakan satu-satunya pegangan dari para pembuat undang-undang dalam membentuk hak-hak baru atas tanah. Dalam undang-undang pokok agraria tersebut mengambil bagian-bagian yang baik dari kedua sistem hukum adat dan hukum barat. Dengan demikian undang-undang pokok agraria ini memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik dari kedua sistem hukum ini. Dan perlu disesuaikan dengan kesadaran hukum dari rakyat, namun kebutuhan dalam hubungan ekonomi tidak boleh diabaikan.<sup>22</sup>

Salah Adiwinata, berpendapat bahwa tuntutan zaman modern, memang tidak cukup kita hanya memakai sistem hukum yang kental seperti dalam hukum adat sebelum berlakunya undang-undang pokok agraria, sebab dalam hukum adat yang kental itu tidak mungkin terdapat lembaga kredit, sebab lembaga ini adalah lembaga yang abstrak yang akan bertentangan dengan sifat kentalnya dari hukum adat sedangkan bila kita perhatikan dalam perdagangan dunia termasuk perdagangan besar di Indonesia tidak dapat kita bayangkan perdagangan besar tanpa lembaga kredit.<sup>23</sup>

R Soepomo berpendapat bahwa dalam lapangan kontak-kontak dan lain-lain subyek perdagangan pada umumnya yang terjadi di pusat-pusat kota modern, dimana orang Indonesia sejak dahulu biasa berhubungan dengan orang asing yang ada di Indonesia atau pun di luar Indonesia. Keseragaman hukum dapat diadakan sesuai dengan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, h 271

<sup>22</sup> Soedargo Gautama, *Tafsiran undang-undang pokok agraria*, h 26.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h 28

peraturan hukum barat hukum yang seragam ini akan memberikan sanksi kepada praktek yang berlaku dalam mempergunakan hukum eropa sehingga terjadi hukum adat modern dengan didirikan perundang-undangan yang baru maka melenyapkan perselisihan hukum antara jenis bangsa dalam lapangan.

### **2.1.3 Tanah bengkok dalam hubungannya dengan otonomi daerah.**

Didalam otonomi keuangan daerah, sebenarnya persoalan tanah bengkok tidak terlepas dari masalah otonomi daerah, masalah otonomi keuangan daerah diatur dalam pasal 78 ayat 1 undang-undang no 22 tahun 1999 yang menyatakan bahwa “penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dibiayai dari dan atas anggaran pendapatan dan belanja daerah”, tanah bekas kas desa yang statusnya sudah tidak lagi milik desa sejak keluarnya undang-undang no 5 tahun 1979 adalah merupakan aset milik pemerintah, kecuali untuk diluar itu misalnya seperti yang diatur di dalam ayat 2 (dua) pada pasal yang sama, menyatakan bahwa penyelenggara tugas pemerintah di daerah di biayai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara, sejak diundangkannya undang-undang no 5 tahun 1979 dan pamong desa di angkat mejadi pegawai negeri sipil, maka tanah bengkok menjadi urusan pemerintah daerah pasal 1 a menyatakan

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai satu kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai orang pemerintahan daerah terendah langsung di bawah camat, yang berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia sedang kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung di bawah camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> *Undang-Undang no 5 tahun 1979*, tentang pemerintahan desa, aneka ilmu, Semarang 1983, h 6.

Selanjutnya dalam huruf d menyatakan kekayaan kelurahan adalah aset pemerintah daerah yang di kelola oleh pemerintah kelurahan dan hasilnya di peruntukan bagi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di kelurahan, kemudian dalam pasal 5 ayat 1 undang-undang no 22 tahun 1999 menyatakan bahwa kekayaan kelurahan yang berasal dari kekayaan desa sebagai mana dimaksud pasal 3 hanya dapat di alihkan setelah memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Untuk kepentingan umum.
- b. Dimusyawarahkan dalam musyawarah kelurahan dan hasilnya dituangkan dalam berita acara musyawarah kelurahan.
- c. Mendapat persetujuan tertulis dari gubernur kepala daerah, dan
- d. Diproses sesuai dengan peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 1979.

Kemudian ayat d menentukan apabila kekayaan kelurahan sebagaimana dimaksud ayat 1 dialihkan, pemerintah kelurahan yang bersangkutan harus diberi ganti berupa :

- a. Tanaman bangunan senilai dengan tanah atau bangunan yang dialihkan.
- b. Uang senilai harga tanah atau bangunan yang di lepas untuk di belikan tanah atau membuat bangunan yang baru.

Undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah menjelaskan bahwa yang di maksud dengan sumber-sumber pendapatan daerah seperti yang tercantum di dalam pasal 79 undang-undang no 22 tahun 1999 yaitu :

- a. Pendapatan asli daerah
  1. hasil pajak daerah.

2. hasil retribusi daerah.

3. hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan

4. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

b. Dana perimbangan.

c. Pinjaman daerah.

d. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Tentang penyelenggaraan otonomi daerah khususnya mengenai perimbangan

keuangan pusat dan daerah di atur dalam undang-undang no 25 tahun 1999 perimbangan keuangan pusat dan daerah ialah:

Suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam rangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antara daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut<sup>25</sup>

Di dalam pasal tersebut menyatakan, bahwa dana perimbangan di atas maksudnya adalah bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan adalah 90 persen (%) setelah yang 10 persen (%) di berikan kepada pemerintah pusat demikian juga dengan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, daerah mendapatkan 80 persen (%) setelah yang 20 persen (%) diserahkan ke pemerintah pusat maksud dari pendapatan pemerintah pusat 10 persen (%) untuk pajak bumi dan bangunan dan di tambah 20 persen (%) untuk bea perolehan hak atas tanah dan bagian tersebut adalah untuk di bagikan secara rata kepada seluruh daerah kabupaten dan daerah kota lain demi pemerataan, untuk dana alokasi umum ditetapkan oleh pasal 7 ayat satu (1) sekurang-kurangnya 25 persen (%)

---

<sup>25</sup> Arlen T Pakpahan, *perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta implikasinya*, kepala biro analisa keuangan daerah, departemen keuangan Surabaya, 7 juli 1999, h 3.

dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, kemudian dalam ayat dua (2) menerangkan dana alokasi umum yang telah ditetapkan dalam ayat satu (1) di atas, dana alokasi umum untuk suatu daerah kabupaten atau kota tertentu didasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk seluruh daerah kabupaten atau kota yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dengan porsi daerah kabupaten atau kota ayat 6 (enam), porsi daerah kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud dalam ayat 6 (enam) di atas merupakan proporsi atau kuota di seluruh wilayah Indonesia. Dimana ketentuan bobot tersebut didasarkan pada kebutuhan wilayah dan potensi ekonomi daerah. Dana alokasi khusus dapat dialokasikan dari anggaran pendapatan dan belanja negara kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, kebutuhan khusus sebagaimana tersebut di atas adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Tujuan pokok undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah :

- a. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.
- b. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti.
- c. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah.
- d. Menjadi acuan dalam alokasi umum penerimaan negara bagi daerah.
- e. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah.

f. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.

Selanjutnya sumber-sumber penerimaan daerah :

1. Pendapatan asli daerah (PAD)

a. pajak daerah.

b. retribusi daerah.

c. hasil perusahaan milik daerah, dan

d. hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.

e. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah ( jasa giro, hasil penjualan asset )

2. Dana perimbangan (bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak

atas tanah dan bangunan, dan sumber daya alam, dana alokasi umum dan khusus )

Bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan sumber daya alam ditetapkan dalam prosentase sebagai berikut :

a. penerimaan pajak bumi dan bangunan, 10 persen (%) untuk pemerintah pusat dan 90 persen (%) untuk daerah (16,2 persen (%) propinsi, 64,8 persen (%) kabupaten atau kota dan 9 persen (%) upah pungut selanjutnya 10 persen (%) bagian pusat di bagi rata untuk kabupaten atau kota.

b. penerimaan bea perolehan hak atas dan bangunan, 20 persen (%) untuk pemerintah pusat dan 80 persen (%) untuk daerah (16 persen (%) propinsi dan 64 persen (%) kabupaten atau kota. selanjutnya juga bagian pusat di bagi rata untuk kabupaten atau kota.

c. penerimaan iuran hak penguasaan hutan, 20 persen (%) untuk pusat dan 80 persen (%) daerah (16 persen (%) propinsi, 64 persen (%) kabupaten dan kota penghasil)

d. penerimaan propinsi sumber daya hutan, 20 persen (%) untuk pusat, dan 80 persen (%)

- daerah (16 persen (%) 32 persen (%) kabupaten atau kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan)
- e. penerimaan iuran tetap, pertambangan 20 persen (%) untuk pusat dan 80 persen (%) daerah (16 persen (%) propinsi dan 64 persen (%) kabupaten atau kota penghasil )
- f. penerimaan iuran eksploitasi dan iuran royalty pertambangan umum 20 persen (%) untuk pusat dan 80 persen (%) daerah (16 persen (%) dan 32 persen (%) kabupaten atau kota penghasil, 32 persen (%) kabupaten atau kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan)
- g. penerimaan pungutan pengusaha perikanan dan pungutan hasil perikanan, 20 persen (%) untuk pusat dan 80 persen (%) untuk daerah ( dibagi rata kepada seluruh kabupaten atau kota)
- h. penerimaan dari pertambangan minyak dari wilayah daerah setelah di kurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, 85 persen (%) 15 persen (%) daerah (3 persen (%) propinsi, 6 persen (%) kabupaten atau kota penghasil dan 6 persen (%) kabupaten atau kota penghasil dan 6 persen (%) kabupaten atau kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan)
- i. penerimaan dari pertambangan gas alam dari wilayah daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, 70 persen (%) untuk pusat dan 30 persen (%) untuk daerah (6 persen (%) propinsi, 12 persen (%) kabupaten atau kota penghasil dan 12 persen (%) kabupaten atau kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan )
3. pinjaman daerah, bersumber pinjaman dari dalam negara (dari pusat atau penerbitan obligasi ) dan luar negara dengan melalui ( dievaluasi dan mencerminkan persetujuan )

pemerintah pusat.

Penggunaan pinjaman jangka panjang untuk biaya pembutan prasarana yang merupakan asset daerah yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pinjaman yang bersangkutan, serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum sedangkan pinjaman jangka pendek hanya dapat dilakukan dalam rangka pengelolaan kas daerah, pinjaman daerah hanya dapat dilakukan dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah dan pembayaran pinjaman di prioritaskan dalam anggaran pendapatan belanja daerah dan jumlahnya tidak melebihi batas tertentu, kewenangan daerah sesuai dengan undang-undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali keuangan.

bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, fiscal dan moneter, agama dan bidang-bidang lain yang meliputi :

1. perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional.
2. dana perimbangan keuangan.
3. sistim administrasi negara dan lembaga perekonomian negara.
4. pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia.
5. pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis.
6. konsevasi, dan
7. standarisasi nasional.<sup>26</sup>

Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai penyerahan dan pengalihan, pembiayaan, sarana dan prasarana dan sumber daya manusianya, kewenangan kabupaten atau kota dalam bidang pemerintahan : pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri, dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

---

<sup>26</sup> *Ibid*, h 10.

## ***2.2 Perubahan status tanah bengkok.***

Dari adanya perubahan status pemerintah dari desa menjadi kelurahan, tentunya membawa konsekuensi logis dari peralihan status tersebut, perubahan ini tidak hanya berkaitan dengan sistim pemerintahan dan organisasi ketatanegaraan tetapi salah satunya juga meyangkut tentang kekayaan desa banyak mengalami perubahan, terutama tentang pengurusannya. hal ini di tegaskan dalam peraturan menteri dalam negeri no 1 tahun 1982 tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa, pengurusan dan pengawasannya yang menyebutkan dalam pasal 11 ayat 2 bahwa tanah ganjaran dan tanah sejenisnya sebagai sumber-sumber pendapatan di desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan, diurus oleh pemerintah daerah tingkat 2 ( anggaran pendapatan dan belanja negara ) dan digunakan untuk keperluan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di kelurahan yang bersangkutan dengan memperhatikan keseimbangan antara desa dan kelurahan lain di daerah tingkat 2 tersebut.

Tanah-tanah kekayaan desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan ini dinyatakan menjadi kekuasaan yang dikuasai oleh pemerintah daerah tingkat 2 dan merupakan inventaris kelurahan tersebut dengan pengertian sebagai berikut :

- a. Tanah tersebut dikelola dan didayagunakan berdasarkan keputusan kepala daerah tingkat 2 dengan persetujuan pemerintah kelurahan yang bersangkutan.
- b. Hasil pengelolaan dan pendayagunaan tanah di maksud huruf a menjadi pendapatan daerah tingkat 2 yang seluruhnya masuk pos keuangan urusan kas dan dan perhitungan ( UKP ) pada anggaran pendapatan dan belanja daerah tingkat 2 dan di keluarkan kembali untuk peyelenggaraan pemerintah kelurahan yang bersangkutan dan kelurahan lain yang memerlukan.
- c. Pengelolaan dan pendayagunaan tanah di maksud huruf a oleh pemerintah daerah tingkat 2 harus diarahkan pula pada pemanfaatan bagi penyelenggaraan pemerintah kelurahan dan masyarakat kelurahan yang bersangkutan antara lain untuk

penampungan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan.<sup>27</sup>

Kebutuhan akan tanah untuk keperluan proyek-proyek pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah ataupun pihak swasta dewasa ini, tidak jarang terjadi perlu di bebaskannya tanah-tanah bengkok dari pengelolaan desa yang bersangkutan maupun tanah-tanah eks bengkok yang merupakan inventaris dari kelurahan. mengingat terbatasnya tanah bengkok sebagai harta kekayaan desa atau eks tanah bengkok sebagai inventaris kelurahan, maka berdasarkan surat gubernur kepala daerah jawa timur tanggal 24 juni 1976 no gub/68/1976 ditegaskan bahwa penjualan lepas hendaknya di batasi kecuali memang tidak dapat dihindari misalnya tanah tersebut digunakan untuk keperluan suatu proyek pembangunan. Hasil pengelolaan dan pendaayagunaan termasuk juga hasil pelepasan eks tanah ganjaran seperti di maksud di atas, agar disamping hasil pengelolaannya di perlukan bagi kepentingan desa-desa atau kelurahan yang belum memiliki sumber pendapatan secara jelas dan pasti, pola pemerataan ini sampai sekarang belum ada yang dilaksanakan sampai sekarang atau cenderung sulit di laksanakan terutama menyambut hasil dari pelepasan tanah eks ganjaran ini, tanah ganjaran yang dulunya pada saat masih menjadi kekayaan desa, pengurusan dan pengelolaannya serta wewenang pelepasannya ada pada pemerintah desa, sekarang setelah desa berubah menjadi kelurahan tidak memiliki otonomi seperti yang dimiliki oleh desa, perubahan desa menjadi kelurahan dapat mempengaruhi perubahan status tanah bengkok, dengan mengacu pasal 3 undang-undang pokok agraria, pasal ini menyatakan bahwa :

“bahwa hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataanya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan

---

<sup>27</sup> *Himpunan peraturan tentang pengelolaan dan penggunaan tanah kas desa*, biro pemerintahan desa, Jawa timur 1999, h 128.

kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan per undang-undangan dan peraturan lain yang lebih tinggi”.

Peraturan ini banyak melakukan intervensi terhadap hak cultural milik masyarakat terutama yang berkaitan dengan tanah, hal ini lebih nampak pada peraturan menteri dalam negeri no 2 tahun 1980 yang memberikan kemungkinan adanya perubahan pemerintah desa menjadi pemerintah kelurahan, perubahan ini mempengaruhi pula terhadap status tanah bengkok yang semula di kuasai oleh kepala desa mengingat kepala kelurahan tidak lagi di pilih oleh rakyat tetapi diangkat dan di gaji oleh pemerintah maka yang bersangkutan tidak lagi dapat menguasai tanah bengkok.

Hal ini di pertegas dalam peraturan menteri dalam negeri no 1 tahun 1982 tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa, pengurusan dan pengawasannya yang menyebutkan dalam pasal 11 ayat 2 :

sumber-sumber pendapatan desa berupa tanah bengkok dan yang sejenisnya dari desa-desa yang statusnya berubah menjadi kelurahan, pengurusan dilaksanakan oleh pemerintah daerah tingkat 2 yang di peruntukkan bagi kepentingan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di tingkat kelurahan dengan tetap memperhatikan keseimbangan antara desa dan atau kelurahan lainnya yang ada di wilayah kabupaten atau kota daerah tingkat 2 yang bersangkutan.<sup>28</sup>

Tanah-tanah kekayaan desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan ini dinyatakan menjadi kekayaan yang di kuasai oleh pemerintah daerah tingkat 2 dan merupakan inventaris kelurahan tersebut, dengan pengertian :

- a. Tanah tersebut dikelola dan didayagunakan berdasarkan keputusan daerah tingkat 2 dengan persetujuan pemerintah kelurahan yang bersangkutan.
- b. Hasil pengelolaan dan pendayagunaan tanah di maksud huruf a menjadi pendapatan daerah tingkat 2 yang seluruhnya masuk ke pos keuangan urusan kas dan perhitungan

---

<sup>28</sup> *Ibid*, h 16.

(UKP) pada anggaran pendapatan dan belanja daerah tingkat 2 dan di keluarkan kembali untuk peyelenggaraan pemerintahan kelurahan yang bersangkutan dan kelurahan lain yang bersangkutan.

c. pengelolaan dan pendayagunaan tanah di maksud huruf a oleh pemerintah daerah tingkat 2 harus di arahkan pula pada pemanfaatan bagi peyelenggaraan pemerintahan kelurahan dan masyarakat kelurahan yang bersangkutan antara lain untuk penampungan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan.

Hasil pengelolaan dan pendayagunaan termasuk juga hasil pelepasan tanah bengkok, agar dipergunakan bagi kepentingan kelurahan yang belum memiliki sumber pendapatan secara jelas dan pasti, pola pemerataan ini sampai sekarang belum ada yang dilaksanakan atau sulit dilaksanakan terutama menyangkut hasil dari pelepasan tanah bengkok, hal ini disebabkan karena tidak adanya penekanan kepada lurah untuk melaporkan hasil pengelolaan tanah bengkok yang dipunyainya, yang harus dilaksanakan musyawarah dan dan dituangkan dalam dalam berita acara, berita acara itu harus di laporkan kepada pemerintah daerah untuk diberi petunjuk penggunaannya agar supaya tidak terjadi kesenjangan antara kelurahan yang satu dengan yang lain tetapi dalam hal itu dilaksanakan sehingga pemerintah daerah tidak tahu hasilnya dan tidak di laporkan, sehingga ketentuan di atas tidak dapat dilaksanakan, tanah bengkok yang dulu menjadi kekayaan desa yang pengurusan dan pengelolaannya serta wewenang pelepasannya ada pada pemerintah desa, sekarang setelah desa menjadi kelurahan, hal itu berubah mengingat kelurahan tidak memiliki hak otonomi seperti yang di miliki oleh desa, karena itu banyak yang terlibat dalam proses pelepasan tanah bengkok antara lain :

a. warga masyarakat kelurahan dan kepala kelurahan yang bersangkutan, warga disini

dilibatkan dalam pengambilan keputusan kelurahan melalui musyawarah kelurahan dalam menetapkan keputusan kelurahan dengan mengadakan musyawarah kelurahan yang dihadiri oleh pemuka-pemuka masyarakat dan pimpinan orang kemasyarakatan yang ada di kelurahan, hasil musyawarah kelurahan merupakan masukan bagi kepala kelurahan dalam menyusun keputusan kelurahan.

b. Camat dalam pelaksanaan musyawarah kelurahan, camat atau pejabat lain yang ditunjuk sebagai pengarah, peran camat yang lain adalah menyerahkan hasil musyawarah kelurahan kepada walikota Surabaya.

c. Walikota Surabaya dalam pelepasan tanah bengkok adalah memberikan pengesahan atas keputusan kepala kelurahan yang dihasilkan dari musyawarah kelurahan, pengesahan dilakukan oleh walikota Surabaya, jika kelurahan yang bersangkutan telah memperoleh :

1. Ganti tanah yang senilai dengan tanah yang di lepas.
2. Penggantian yang berupa uang yang digunakan untuk membeli tanah yang senilai.
3. Ijin tertulis dari gubernur.

d. Pelaksanaan pelepasan tanah bengkok tidak dapat di lakukan tanpa ijin dari gubernur karena ijin ini berkaitan dengan pengesahan keputusan kepala kelurahan tanpa pengesahan suatu keputusan kepala kelurahan tidak dapat di laksanakan.

Peran keempat unsur tersebut, satu sama lain tidak dapat di pisahkan, saling berkaitan dan saling melengkapi misalnya walikota sudah setuju untuk mengesahkan keputusan kepala kelurahan tinggal menunggu ijin dari gubernur tetapi ijin tidak diberikan oleh gubernur maka keputusan ini tidak dapat disahkan oleh walikota Surabaya atau jika dalam musyawarah kelurahan kelurahan tidak dapat mencapai kata mufakat,

maka pelepasan tidak dapat di laksanakan, seperti persetujuan gubernur tanggal 20 January 1995 no 143/1061/1995 tentang persetujuan pengesahan keputusan kepala penjaringan sari kecamatan rungkut no 04 tahun 1991 dan keputusan kepala kelurahan medokan ayu kecamatan rungkut no 03 tahun 1991, melimpahkan wewenang kepada walikota Surabaya, untuk melepaskan tanah ganjaran/bondo desa kepada pihak ketiga. Dalam hal ini yayasan kas pembangunan kota Surabaya dengan cara tukar menukar atau ganti rugi dalam rangka pembangunan Surabaya sport center (SSC) luas tanah seluruhnya 92.340 m<sup>2</sup> dengan ganti rugi sebesar Rp 4.602.000.000 (empat milyar enam ratus dua juta rupiah). menurut rencana 10 % (persen) dari uang tersebut untuk Surabaya sport center (SSC) dan 10 % (persen) untuk pembangunan kelurahan setempat, namun karena perkembangan waktu maka 100 % (persen) diterima ke kelurahan setempat yaitu untuk kelurahan penjaringan sari Rp 1.271.200.000 (satu milyar dua ratus tujuh puluh satu juta dua ratus ribu rupiah) sedangkan kelurahan medokan ayu mendapat Rp 3.330.800.000 (tiga milyar tiga ratus tiga puluh juta delapan ratus ribu rupiah) dan dapat dicairkan sekitar bulan april 1996 dimana kelurahan medokan ayu mengajukan daftar usulan rencana proyek (DURP).

Dalam butir 5 disebutkan bahwa “walikota kepala daerah tingkat 1 Surabaya bertanggung jawab sepenuhnya terhadap pelaksanaan pelepasan bekas tanah ganjaran atau bondo desa yang dimaksud” dan persetujuan ini hanya berlaku dalam jangka waktu 6 bulan terhitung mulai tanggal di tetapkan yang ditetapkan tanggal 20 januari 1995, dalam jangka waktu 6 bulan bila tidak di terima laporan dari investor tanpa alasan yang dapat di benarkan atau dipertanggung jawabkan, maka persetujuan ini dinyatakan berakhir masa berlakunya permohonan investor untuk pengesahan keputusan kedua

kepala kelurahan tersebut menjadi batal kalau dilihat kasus tersebut disamping ada keputusan kepala kelurahan Medokan Ayu dan Penjaringan Sari tanggal 2 agustus 1991,juga ada keputusan dewan perwakilan rakyat daerah no 56 tahun 1993 tentang persetujuan terhadap pelepasan tanah bekas ganjaran kelurahan Medokan Ayu dan Penjaringan Sari kecamatan rungkut kota Surabaya,Nampaknya disini ada keraguan terhadap tanah bekas ganjaran tersebut sebenarnya tanah ganjaran itu asset milik pemerintah daerah atau milik pemerintah kelurahan.





### 2.3 Proses peralihan tanah bengkok.

- proses peralihan tanah bengkok kelurahan Medokan Ayu.

Pada tanggal 24 juli 1990 yayasan kas pembangunan kota madya Surabaya, mengirim surat kepada walikota Surabaya dengan no 117/tanah/YKP/1990,tentang pembebasan atau penggantian tanah ganjaran kelurahan Medokan Ayu dan tanah ganjaran kelurahan penjaringan sari kecamatan rungkut Surabaya surat tersebut menyatakan bahwa :

“sehubungan dengan perluasan pembangunan perumahan yayasan kas pembangunan kotamadya Surabaya di kelurahan Medokan Ayu dan Penjaringan Sari kecamatan rungkut kotamadya Surabaya,dimana lokasi tersebut terdapat tanah ganjaran Medokan Ayu seluas kurang lebih 7 ha dan tanah ganjaran Penjaringan Sari kurang lebih 3 ha,maka bersama ini kami mohon kepada bapak agar dapat di ijinakan untuk membebaskan atau mengganti tanah ganjaran tersebut di lokasi lain sesuai petunjuk bapak”

Selanjutnya oleh walikota Surabaya sebagai permintaan tersebut diteruskan kepada dewan perwakilan rakyat daerah Surabaya dengan suratnya tanggal 13 desember 1993 no 593.82/4438/402.1.02/93,perihal permohonan persetujuan pelepasan tanah bekas ganjaran kelurahan Medokan Ayu dan kelurahan Penjaringan Sari kecamatan rungkut Surabaya.sehubungan surat tersebut di atas dewan perwakilan rakyat daerah Surabaya memberikan persetujuan dengan keputusan dewan perwakilan rakyat daerah Surabaya no 56 tahun 1993 tentang persetujuan terhadap pelepasan tanah bekas ganjaran kelurahan Medokan Ayu dan kelurahan Penjaringan Sari kecamatan rungkut Surabaya untuk melaksanakan pelepasan tanah bekas ganjaran di :

- a.Kelurahan Medokan Ayu seluas 50.650 m<sup>2</sup> dengan harga Rp 55.000 per m<sup>2</sup> sehingga nilai keseluruhan sebesar Rp 2.785.750.000 (dua milyar tujuh ratus delapan puluh lima

tujuh ratus lima puluh ribu rupiah)

b. kelurahan Penjaringan Sari seluas 31.780 m<sup>2</sup> dengan harga Rp 40.000 per m<sup>2</sup> sehingga nilai keseluruhan sebesar Rp 1.271.200.000 (satu milyar dua ratus tujuh puluh satu juta dua ratus ribu rupiah)

kepada yayasan kas pembangunan Surabaya.

Diktum kedua dalam keputusan dewan perwakilan rakyat daerah tersebut menghapus tanah bekas ganjaran dari daftar kekayaan pemerintah kota daerah Surabaya, hasil pelepasan tanah bekas ganjaran sebagaimana diktum pertama bagi masing-masing kelurahan mendapat 10 % (persen) untuk kepentingan pembangunan kelurahan, dari hasil pelepasan tanah bekas ganjaran sebagaimana dimaksud diktum pertama di pergunakan untuk pembangunan Surabaya sport center (SSC) sebagai mana di maksud dalam surat keputusan dewan perwakilan rakyat daerah Surabaya no 24 tahun 1990. keputusan ini berlaku sejak tanggal di tetapkannya tanggal 28 desember 1993 yang ditandatangani oleh ketua dewan perwakilan rakyat daerah Surabaya Harjoso supeno, letkol chb nrp 22021. Memorandum sebagai lampiran surat keputusan dewan perwakilan rakyat daerah tersebut menyatakan :

1. bahwa mengingat pentingnya pembangunan kelurahan, maka hasil pelepasan sebesar 10 % (persen) agar segera direalisasi dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.
2. bahwa oleh karena di dalam lokasi pelepasan batas tanah ganjaran di kelurahan Medokan Ayu adalah sebagian di beli oleh para anggota dewan perwakilan rakyat Daerah periode 1987-1992 yang telah lunas pembayarannya sejak tahun 1990 maka agar penyerahan tanahnya segera direalisasi.

Di dalam keputusan dewan perwakilan rakyat daerah Surabaya tersebut nampaknya tanah ganjaran telah dianggap sebagai milik kekayaan pemerintah daerah, persoalan yang sering kali muncul adalah pelepasan tanah bengkok yang sering kali hanya melihat forum musyawarah kelurahan, yang anggotanya hanya orang-orang tertentu dan tokoh-tokoh masyarakat memang tidak mungkin melibatkan semua warga masyarakat secara keseluruhan.

“Undang-undang pokok agraria tanggal 24 september 1960 dalam pasal 3 menentukan bahwa hak-hak ulayat yang dimiliki oleh persekutuan masih di akui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan digunakan untuk kepentingan umum dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.”<sup>29</sup>

Dengan adanya pembatasan itu masyarakat persekutuan tidak lagi bebas dalam melaksanakan hak ulayatnya telah ada campur tangan dari negara untuk mengurangi kewenangannya masyarakat seperti kepentingan nasional, kepentingan negara dan kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa yang kesemuanya bersifat subjektif dan multi inteprestasi.<sup>30</sup>

Dalam perspektif ini menempatkan posisi masyarakat di kuasai oleh kekuasaan negara, terlebih-lebih pemerintah sebagai alat kekuasaan negara yang tercipta dan terbentuk oleh sistim politik yang tidak demokratis, hal tersebut dapat dimanfaatkan untuk keperluan tertentu sehingga keberadaan pelaksanaan hak ulayat semakin tidak jelas ini terutama berkaitan dengan peluang interpretasi yang sering kali menggunakan mekanisme kebenaran tunggal bahwa yang benar adalah apa yang ditafsirkan oleh pemerintah.

Tentu hal ini berbeda jika ketentuan / perundang-undangan diatas dilaksanakan oleh pemerintah yang dibentuk oleh system politik yang demokratis serta memihak kepentingan rakyat. Maka ketentuan pasal 3 UUPA diatas akan memihak kepentingan masyarakat. Hal ini tergantung pada perekonomian dari pemerintah yang sedang berkuasa. Hal ini dapat menimbulkan ketidaktegasan

<sup>29</sup> *Ibid*, h 98.

<sup>30</sup> *Ibid*, h 101.

dan tidak ada kepastian hukum dalam hubungan antar negara di masyarakat terutama yang menyangkut hak untuk rakyat.<sup>31</sup>

Perubahan menjadi kelurahan ini juga mempunyai implikasi yang tidak dijumpai dalam pemerintah desa antara lain :

- a. warga tak kenal betul dengan kepentingan kelurahan karena proses pengangkatannya tidak melibatkan persetujuan warga. Kehadiran kepala kelurahan sebagai pemimpin sekaligus “bapak” masyarakat kurang dirasakan mengingat kehadiran, perlindungan, tempat bertanya / mengadu tidak dapat dilakukan setiap saat mengingat seringkali dijumpai kepala kelurahan bukan penduduk atau bertempat tinggal diluar wilayah kelurahan.
- b. Ada semacam sentralisasi kekuasaan dengan menempatkan lurah sebagai aparat dari pemerintah sehingga fungsi kontrol dari masyarakat menjadi lemah. Hal ini dipertegas dengan status pemerintah kelurahan yang tidak punya hak otonomi seperti yang dimiliki oleh desa.<sup>32</sup>

Posisi kepala kelurahan yang sedemikian ini menimbulkan, lurah loyal kepada atasan daripada masyarakatnya, sehingga apa yang diperintahkan atasan lebih diutamakan daripada kepentingan warganya, yaitu memperjuangkan keputusan kepala kelurahan mengenai peralihan tanah bengkok untuk diganti dengan tanah lain yang nilai ekonomisnya sama atau lebih rendah.

- Proses peralihan tanah bengkok di kelurahan Kedung Baruk.

Proses peralihan tanah mulai dengan permintaan PT. Pondok Chandra kepada lurah Kedung Baruk dengan surat tanggal, 3 maret 1995, untuk menggunakan tanah bekas ganjaran / bengkok seluas 54.410 m<sup>2</sup> untuk PT. Pondok Chandra seluas 20.430 m<sup>2</sup> dan PT. Pondok Nirwana seluas 36.980 m<sup>2</sup>. Kemudian diteruskan oleh lurah Kedung Baruk kepada camat Rungkut yang isinya yaitu permohonan pemakaian tanah bekas ganjaran atau bengkok kelurahan Kedung Baruk dengan surat no.140 / 65 / 402.92.03.03 / 1995, tanggal 15 maret 1995.Oleh camat Rungkut diteruskan kepada pembantu wali

<sup>31</sup> Eman Ramelan, *op.cit*, h 112.

<sup>32</sup> *Ibid*, h 114.

kota wilayah timur dengan surat no.593.82 / 192 / 402. 92.03 / 1995, tanggal 5 april 1995.

Oleh pembantu wali kota madya wilayah timur permintaan tersebut diteruskan kepada wali kota madya kepala daerah tingkat 2 Surabaya, yang kemudian oleh asisten satu diadakan rapat pejabat terkait pada tanggal, 11 maret 1995 membahas pelepasan bekas tanah/cas desa kelurahan Kedung Baruk, dimana yang dibahas mengenai, luas tanah kas desa, harga tanah, luas tanah pengganti, dekor pembangunan untuk kelurahan semua yang diundang diharapkan memberi masukan.

Namun karena yang diundang itu semua pejabat yang terkait dan tidak mempunyai kedudukan yang sama, hasil rapat banyak ditentukan oleh pejabat yang paling tinggi. Loyalitas tetap diminta dari bawahan, sehingga pejabat yang paling rendah yaitu lurah harus melaksanakan perintah atasan untuk mengadakan keputusan kepala kelurahan mengenai peralihan tanah bekas kas desa Kedung Baruk. Pokok pembahasan antara lain :

1. bekas tanah ganjaran atau bondo desa kelurahan Kedung Baruk yang dilepas kepada PT. Bumi Nirwana adalah seluas 34.660 m<sup>2</sup>
2. dari kompensasi tukar-menukar bekas tanah ganjaran Bondo desa dibuat pembangunan gedung kantor kelurahan yang dilakukan oleh developer sebesar Rp 85.000.000 (delapan puluh lima juta rupiah)
3. dari pelepasan bekas tanah ganjaran atau bondo desa akan mendapatkan tanah pengganti di kelurahan Tambak Dono ; kecamatan Benowa, seluas 61.539 m<sup>2</sup> sedang keputusan kepala kelurahan Kedung Baruk No.05 tahun 1995 isinya antara lain :

1. Bekas tanah ganjaran atau bondo desa kelurahan Baruk yang dilepas kepada PT. Pondok Chandra Indah adalah seluas 22.750m<sup>2</sup>.
2. Dari kompensasi tukar-menukar bekas tanah ganjaran atau bondo desa dibuat pembangunan gedung kantor kelurahan Kedung Baruk yang dilakukan oleh developer sebesar Rp 55.000.000 (lima puluh lima juta rupiah).
3. Dari pelepasan tanah ganjaran atau bondo desa akan mendapat tanah pengganti di kelurahan Tambak Dono, kecamatan Benowa, seluas 39.295m<sup>2</sup>.

Setelah diputuskan dalam musyawarah kelurahan Kedung Baruk, tanah pengganti baru ditinjau oleh anggota forum musyawarah kelurahan Kedung Baruk pada tanggal 4 april 1996. Seharusnya tanah yang diganti dengan tanah pengganti ditunjukan terlebih dahulusehingga terkesan transparan.

Karena perkembangan waktu dan reformasi di segala bidang maka muncullah “masyarakat penuntut keadilan kelurahan Kedung Baruk” pada tanggal 24 juni 1998 menuntut antara lain :

1. lurah Kedung Baruk agar segera memberhentikan ketua LKMD kelurahan Kedung Baruk beserta anggotanya, serta mempertanggung jawabkan kepengurusannya.
2. agar segera mengadakan musyawarah dalam rangka reformasi pengurus LKMD antara lain : dilaksanakan 7x24 jam sejak tuntutan ini disampaikan dan mempertanggungjawabkan,
  - a) peninjauan kembali penukaran tanah bengkok kelurahan Kedung

Baruk yang diganti di Tambak Dono

- b) penyerahan sertifikat tanah bengkok pengganti
  - c) penggunaan ulang kompensasi.
3. sambil menunggu proses diatas seusai, maka dilarang melakukan kegiatan berupa apapun diatas tanah bengkok yang ada di Kedung Baruk.
  4. tanah bengkok yang tersisa termasuk lapangan olahraga jangan dikompensasikan kepada pihak lain.

Karena berjalannya waktu seiring dengan perubahan pimpinan pemerintahan dan kondisi masyarakat tuntutan terhadap peralihan tanah bengkok timbul pada tanggal 23 juni 1998, yang mengatasnamakan “masyarakat penuntut keadilan kelurahan Kedung Baruk”

Yang menuntut anantara lain :

1. Lurah dan pengurus LKMD Kedung Baruk, meninjau kembali penukaran tanah bengkok yang diganti dengan tanah di kelurahan Tambak Dono.
2. Mempertanggungjawabkan penggunaan ulang kompensasi secara terbuka.
3. Sambil menunggu proses, maka dilarang melakukan kegiatan berupa apapun diatas tanah bengkok yang ada.
4. Tanah bengkok atau Bondo desa yang tersisa termasuk lapangan olahraga, jangan dikompensasikan dengan pihak lain.

Setelah diadakan perundingan dan rapat yang berulang-ulang diputuskan, bahwa masyarakat dipinjami tanah kasum PT. Pondok Chandra seluas 2.000m<sup>2</sup> dan ditambah sembako sebanyak 20 ton beras dan sengketa dinyatakan selesai dengan damai.





## **BAB III**

# **AKIBAT HUKUM YANG TIMBUL DARI PERALIHAN TANAH BENGKOK**

## **BAB III AKIBAT HUKUM YANG TIMBUL DARI PERALIHAN TANAH BENGKOK.**

### *3.1 Faktor-faktor penyebab masalah tanah.*

Dilihat dari segi kehidupan manusia Indonesia yang hingga saat ini masih bercorak agraris, hubungan antara manusia dengan tanah sejak waktu yang lampau hingga saat ini masih menunjukkan adanya pertalian yang erat, selama hayatnya manusia mempunyai hubungan dengan tanah ialah sebagai tempat tinggalnya dan sebagai sumber untuk menghasilkan bahan makanan untuk kelangsungan hidupnya atau mencari kehidupan dengan jalan mengolah tanah tersebut sehingga bisa menghasilkan sesuatu yang berguna bagi kehidupannya dan masyarakat sekitarnya, sesuai dengan sifat dan kodratnya manusia mempunyai ciri yang merupakan sifat dwi tunggal yaitu suatu kesatuan atau kebulatan yakni manusia sebagai individu dan makhluk sosial dalam keadaan dimana terdapat susunan masyarakat yang teratur yang mempunyai norma-norma dengan diikatkan sanksi sebagai jaminan agar tertib masyarakat di patuhi hubungan antara manusia dengan tanah memperoleh kedudukan yang sangat penting dengan berdirinya negara republik Indonesia pada tanggal 17 agustus 1945 maka negara menguasai seluruh bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kenyataan ini dituangkan dalam undang-undang dasar 1945 pasal 33 ayat 3 yang kemudian ditegaskan lagi dalam pasal 2 ayat 1 undang-undang no 5 tahun 1960, dimana negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (yang merupakan alat daripada bangsa Indonesia) dalam tingkatan tertinggi menguasai bumi, air dan ruang angkasa, sedangkan mengenai hubungan antara bangsa dengan bumi, air dan ruang angkasa menurut penjelasan umum angka II/1 adalah semacam hubungan hak ulayat yang

di tingkatkan pada tingkatan yang paling atas, yakni tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara, dalam pada itu pada pasal 3 undang-undang no 5 tahun 1960 kita dapati bahwa hak ulayat dan hak-hak semacam ini dalam hukum adat diakui asalkan untuk untuk dapat berlakunya memenuhi 2 persyaratan yakni persyaratan mengenai eksistensi dan pelaksanaannya.

Pelaksanaan hak ulayat (*beschikkinngsrecht*) ini harus disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, hal ini dapat berarti bahwa hak ulayat yang bersumberkan pada hukum adat ini, masyarakat-masyarakat hukum bersangkutan tidak boleh menghalang-halangi pemberian hak yang hendak di lakukan oleh pemerintah jika pemerintah misalnya hendak melaksanakan pembukaan hutan secara besar-besaran dan teratur dalam rangka proyek-proyek besar untuk penambahan bahan makanan dan transmigrasi, maka hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tidak boleh di jadikan penghalang jika hak ulayat dari masyarakat-masyarakat ini dapat menghambat dan menghalang-halangi usaha pemerintah, maka kepentingan umum akan kalah terhadap kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan dan ini tidak dapat di benarkan dengan lain perkataan kepentingan suatu masyarakat hukum harus dapat di kesampingkan demi kepentingan nasional dan negara yang lebih luas, hak ulayat ini dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang luas itu, kita sekarang berada dalam alam bernegara yang dapat kita artikan tidak lah dapat dibenarkan jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak seakan-akan ia terbatas pada hubungan dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan jika

dipertahankan sikap demikian maka ini bertentangan dengan azas pokok yang tercantum dalam pasal 2 undang-undang pokok agraria pasal ini menentukan bahwa negara menguasai bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berdasarkan ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 undang-undang dasar 1945. Penguasaan ini harus digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur, perkembangan penduduk harus pula diimbangi dengan perkembangan prasarana dan sarana penunjang kelangsungan hidupnya yang disesuaikan dengan perkembangan atau kemajuan-kemajuan zaman, dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan yang dilaksanakan secara teratur dan berkelanjutan pada hakekatnya adalah untuk mengimbangi kenyataan-kenyataan sehubungan dengan terjadinya perkembangan penduduk, pembangunan ini direncanakan untuk jangka pendek dan jangka panjang, dalam pengertian jangka pendek biasanya pembangunan ini di gerakkan justru untuk mengimbangi perkembangan jumlah penduduk yang demikian pesat, sehingga prasarana serta sarana-sarana yang ada yang sudah tidak sesuai dapat segera di perbaiki dan di tambah agar dapat mendekati kepentingan-kepentingan pokok penunjang kelangsungan hidup penduduk seperti misalnya pembangunan perumahan, rumah sakit, sekolah, tempat ibadah, bangunan industri, waduk, pengairan untuk meningkatkan hasil pertanian, pembangunan perkampungan, sumber air bersih dan lain-lain yang segera harus dapat di penuhi guna mengimbangi pertumbuhan penduduk yang pesat ini, sedang pembangunan jangka panjang harus pula dipersiapkan dari sekarang secara bertahap guna meyongsong generasi-generasi yang mendatang agar kelangsungan hidupnya tetap terjamin dengan

prasarana-prasarana yang di persiapkan sejak sekarang, prasarana-prasarana yang di bangun itu selain harus tahan lama, lokasinya harus pula di atur dengan sebaik-baiknya agar untuk jangka waktu yang lama tidak mengalami perubahan-perubahan dan harus di pindahkan lagi ke lokasi lain yang dianggap lebih tepat, yang dapat memenuhi persyaratan lingkungan yang sesuai dengan perkembangan dan kemajuan zaman. Dengan demikian diperlukan pola tata kota atau pola tata pemukiman yang mantap yang dipertimbangkan untuk jangka waktu yang sangat panjang atau tetap serasi sebagai hidup yang baik, yang memenuhi persyaratan standar.

Penyesuaian pembangunan sesuai dengan pola tata kota, berarti pada lokasi-lokasi tertentu yang telah di huni penduduk atau terdapat bangunan-bangunan tertentu yang tidak sesuai dan harus dirombak, dipindahkan atau direhabilitasi atau disehatkan. Tentunya hal ini akan banyak meyangkut segi hukum terutama yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah serta benda-benda yang ada di atasnya, bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi atau badan pemerintah maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan pemerintah sehubungan dengan kepentingan-kepentingannya dalam mensejahterakan rakyat atau penduduk agar kebutuhan akan tanah itu dapat terpenuhi dengan sebaik-baiknya tanpa menimbulkan gejolak dalam masyarakat maka perlu adanya ketentuan mengenai penggantian tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan. Pengalaman menunjukkan bahwa pembangunan daerah-daerah seringkali terhambat karena mendapat kesukaran-kesukaran mengenai hak ulayat dan tanah bengkok sebagai salah satu hak adat yang diakui oleh negara dalam pelaksanaannya diharapkan tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas atau negara

maka dalam proses peralihannya pun di upayakan sedapat mungkin tidak menimbulkan hal-hal yang merugikan pihak-pihak yang terkait di dalamnya baik pada pihak pemerintah, pihak swasta dan masyarakat di lain pihak peralihan tanah bengkok yang dituangkan dengan keputusan kepala kepala kelurahan adalah termasuk keputusan yang menimbulkan beban bagi masyarakat kelurahan dan pemerintah kelurahan yang bersangkutan dan menimbulkan dampak yang tidak di inginkan misalnya tanah yang dipergunakan oleh warga masyarakat untuk bermain dan mencari nafkah menjadi menjadi berkurang dan di gunakan untuk pembangunan kantor kelurahan, puskesmas dan sebagainya, Peralihan tanah bengkok dapat menimbulkan akibat :

1. Penurunan jumlah produksi pertanian karena jumlah lahan pertanian, tanah pengganti diupayakan sedapat mungkin berada dalam wilayah kelurahan yang bersangkutan bila dalam kelurahan yang bersangkutan tidak didapat, maka di usahakan di kelurahan tetangga dalam kecamatan yang sama dengan kelurahan yang mengalihkan tanah bengkok atau dalam wilayah kecamatan tetangga terdekat dalam kota Surabaya.
2. Jika ada kelebihan ganti rugi atau terpaksa tidak diperoleh tanah pengganti, maka ganti rugi seluruhnya dimasukkan kedalam kas pemerintah kota Surabaya, dan akan dikembalikan dalam bentuk proyek yang secara subakelola dapat dilaksanakan sendiri oleh LKMD (lembaga kelurahan masyarakat desa), karena bantuan tersebut bersifat perangsang untuk meningkatkan gotong-royong masyarakat sedang masalah teknis bangunan LKMD perlu mendapat bimbingan dari DPU (dinas pekerjaan umum) Bina Marga kota Surabaya, selanjutnya secara administrasi diajukan lewat DURP ( Daftar Usulan Rencana Proyek ).<sup>33</sup>

Sebelum uang tersebut dapat dikeluarkan, kepala kelurahan dibantu LKMD supaya mengajukan DURP kepada wali kota Surabaya untuk dapat pengesahan dan keuangannya baru dapat dikeluarkan didalam DURP dinyatakan bahwa proyek akan dilaksanakan secara swakelola dan akan dilaksanakan oleh LKMD sendiri atau dilaksanakan oleh pihak ke 3 melalui tender. Untuk persiapan keperluan administrasi LKMD dapat mengadakan pos untuk biaya perencanaan yang diambil dari dana bantuan

---

<sup>33</sup> *Ibid*, h 116.

tersebut, pelaksanaan peralihan tanah bengkok ini sering kali terjadi sengketa, karena kesalahan proses pengalihan dengan pihak ke 3, karena dalam proses peralihan ini masing-masing pihak merasa memiliki kepentingan yang saling berbeda, untuk kelurahan misalnya, kepentingan yang hendak diraih adalah tercapainya policy tukar-menukar tanah bengkok atau ganjaran tersebut kepada investor yang disetujui oleh masyarakat dan sesuai dengan kebijakan atasan agar pelaksanaan proyek dapat segera di laksanakan untuk memenuhi jangka waktu yang telah disepakati, Untuk pihak masyarakat merasa memiliki kepentingan mengembalikan policy kebijakan atas tanah ganjaran atau bengkok kepada status semula, yang pada kenyataannya tanah sudah berubah menjadi lebih baik karena sudah dikerjakan oleh investor, bila tidak mungkin maka menuntut ganti rugi sesuai harga sekarang tetapi sering kali hal ini sulit tercapai, Untuk pihak investor memiliki kepentingan memiliki tanah dengan posisi yang strategis dan secara ekonomis lebih tinggi dengan menukar tanah lain yang kalau dihitung nilainya relatif lebih rendah dengan harapan ganti rugi yang ditawarkan bisa diterima oleh masyarakat.

Masalah pembebasan tanah ini sangat rawan dalam penanganannya karena di dalamnya meyangkut kepentingan orang banyak, kalau dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan, dapatlah di mengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas sekali, dalam rangka pelaksanaan pembebasan, telah digariskan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang tertuang dalam tap.MPR no IV/MPR/1973, bahwa pelaksana pembangunan maupun pembinaan dan pemeliharaan hasil pembangunan bukan menjadi tanggung jawab pemerintah semata-mata, melainkan menjadi tanggung jawab seluruh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, rasa tanggung jawab masyarakat terhadap hasil-hasil

pembangunan yang telah dicapai harus ditumbuhkan, dengan mengikutsertakan masyarakat secara adil, dengan demikian kalau rakyat melepaskan tanah-tanah mereka, pelepasan itu perlu dengan rasa keikhlasan demi pembangunan bangsanya, tetapi pemerintah juga dituntut melaksanakan aturan perundang-undangan yang ada, seperti yang diatur dalam peraturan menteri dalam negeri no 15 tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah, pembebasan tanah tersebut tidak terlepas dari masalah ganti rugi, dalam pasal 1 peraturan menteri dalam negeri no 15 tahun 1975, secara tegas disebutkan bahwa pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (penguasa tanah) dengan cara memberikan ganti rugi. Dalam mengadakan penaksiran atau penetapan mengenai besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik atau pemegang hak atas tanah dan atau tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat sesuai dengan peraturan menteri dalam negeri no 15 tahun 1975 pasal 6 ayat 1.

Perlu disimak disini bahwa makna ganti rugi berdasarkan harga umum setempat, berarti pemerintah harus memperhatikan benar-benar kepentingan rakyat atau masyarakat hukum setempat. Dan sebagai pedoman maka menteri dalam negeri dalam suratnya tanggal 19 oktober 1976 nomor SJ 16/10/41, memberi petunjuk pembebasan tanah dimana panitia mengadakan penaksiran atau penetapan besarnya ganti rugi atas tanah, bangunan-bangunan serta tanaman-tanaman yang ada di atasnya dengan cara mengusahakan persetujuan antara kedua belah pihak berdasarkan musyawarah serta mempergunakan harga umum setempat sebagaimana dimaksud dalam peraturan menteri dalam negeri no. 1 tahun 1975, sebagai pedoman, dan harus memperhatikan faktor-faktor yang

mempengaruhi harga tanah yang bersangkutan dalam menetapkan besarnya ganti rugi atas bangunan dan tanaman, panitia harus berpedoman pada ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh dinas pekerjaan umum dan dinas pertanian setempat, tentang lokasi dan faktor-faktor startegis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah, demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan-ketentuan tersebut, dengan demikian dalam rangka pembebasan tanah ini kalau di lihat komposisi keanggotaan panitia, kemungkinan kecil akan terjadi kebocoran-kebocoran, atau paling tidak rakyat akan benar-benar dilindungi haknya, karenanya dalam penentuan harga tanah, panitia yang bertugas mengadakan mengadakan penaksiran atau penetapan besarnya ganti rugi atas tanah, dan bangunan-bangunan serta tanaman-tanaman yang ada di atasnya mengusahakan persetujuan kedua belah pihak berdasarkan musyawarah dan apabila tercapai kesepakatan harga, harus di lakukan langsung oleh pihak atau instansi yang membutuhkan kepada yang berhak menerima, dengan demikian kita harapkan tidak akan terjadi mandeknya pembangunan untuk kepentingan umum dari adanya oknum-oknum yang hendak mencari keuntungan pribadi. Hak dan kedudukan hukum pemegang hak harus dihormati, karena ini merupakan hak paling dasar mengingat tanah merupakan tumpuan hidup rakyat yang mempunyai nilai ekonomis.

### ***3.2 Penyelesaian atas konflik yang akan timbul.***

Masalah peralihan tanah merupakan sebuah masalah yang sangat rawan dalam Penangananya karena hal ini meyangkut banyak pihak dan biasanya meyangkut hajat hidup orang banyak kalau dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa kebutuhan tanah negara yang

tersedia sangatlah terbatas sekali, maka diperlukan lah suatu jalan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat dewasa ini, dan salah satu jalan yang dapat ditempuh adalah membebaskan tanah milik rakyat, baik yang di kuasai oleh hukum adat maupun hak-hak lainnya yang melekat diatasnya, dalam pelepasan tanah rakyat ini yang sering kali menjadi persoalan adalah besarnya ganti rugi yang diinginkan masyarakat tetapi dirasakan terlalu tinggi oleh pemerintah dan begitupun sebaliknya harga yang di tawarkan pemerintah atau investor sering kali dirasakan terlalu rendah oleh masyarakat disinilah peran panitia pembebasan tanah dirasakan sangat penting, dalam mengadakan penaksiran atau penetapan mengenai besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah berusaha untuk mengadakan musyawarah dengan masyarakat atau orang-orang yang telah ditunjuk oleh masyarakat kelurahan dengan mengikuti harga umum setempat, tetapi karena sifat dan keinginan setiap manusia itu berbeda maka seringkali tidak terdapat kesamaan pandangan dalam menerima harga yang ditawarkan, maka dalam masyarakat biasanya terjadi beberapa kelompok ada yang menerima atas ketentuan tersebut selain karena tidak merugikannya juga terdorong karena keinsyafaannya untuk berperan secara aktif dalam mensukseskan pelaksanaan pembangunan, ada yang menolak terhadap tawaran yang diberikan karena ketentuan penilaian atau penaksiran pemberian ganti kerugian sebab menginginkan lebih dari itu dengan mengajukan berbagai alasan yang kadangkala di luar dari kewajaran tanpa mengingat kemanfaatan pembangunan baik bagi dirinya maupun bagi anak cucunya kelak, dan yang mencari kesempatan dalam kesempatan yang biasanya mereka bergabung dalam golongan yang menolak, dengan adanya kelompok masyarakat yang menolak maka jika dianggap perlu pihak panitia pembebasan tanah mengadakan hubungan lagi dengan pihak instansi yang

berkepentingan atas tanah itu, apakah ada kemungkinan-kemungkinan lain sehubungan dengan adanya penolakan ini

Untuk menyelesaikan permasalahan yang ada maka perlu ada pemecahan masalah dalam hal pemberian solusi ini didasarkan atas tuntutan yang di tawarkan yakni meliputi :

1. Pemecahan masalah secara kekeluargaan dengan masyarakat setempat.
2. Mengupayakan investor untuk melakukan negosiasi kembali dengan memperbaiki harga tanah sehingga masyarakat dapat menerima.
3. Melibatkan pemerintah daerah dalam memecahkan persoalan dengan cara memberikan penjelasan kepada masyarakat di satu pihak dan investor di pihak lain jadi sifatnya hanya membantu mengakomodasi tuntutan dan memediasi atas beberapa unsur yang terlibat konflik tersebut.
4. Melakukan pendekatan kepada masyarakat yang dalam hal ini di wakili oleh tokoh-tokoh masyarakat dengan cara komunikasi yang dapat diterima oleh semua pihak.
5. Atau jika masyarakat tetap melakukan pendekatan atas solusi yang ditawarkan di atas maka alternatif terakhir adalah dengan menyerahkan kasus itu kepada pengadilan negeri, biar hukum yang akan menyesuaikan, karena penyelesaian secara politis dan sosial tidak di terima.<sup>34</sup>

Faktor yang mempengaruhi penyelesaian atas tanah bengkok yang di alihkan dan menimbulkan masalah, dan dapat diselesaikan antara lain :

1. Bonafiditas dari investor, disini dimaksudkan adalah bahwa investor yang bonafid dan secara ekonomis berkemampuan tinggi untuk menyelesaikan masalah dengan membayar harga tanah yang layak.
2. Budaya masyarakat yang masih feodal sehingga apapun kata petinggi atau penguasa atau orang yang dianggap lebih mengerti selalu dituruti tanpa perlawanan.
3. Kepala kelurahan yang mendapat legitimasi bagus, akan membawa dampak yang positif, sehingga setiap kebijakan akan memperoleh dukungan dari masyarakat.
4. Kredibilitas pembuat kebijakan bahwa setiap pertemuan dalam pembuatan kebijakan peralihan tanah bengkok selalu diikuti oleh tokoh-tokoh atau organisasi yang dapat di percaya, sehingga hasil setiap keputusan rapat dapat diterima masyarakat.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> John Salindeho, *op.cit*, h 279.

<sup>35</sup> Eman Ramelan, *op.cit*, h 119.

Dalam hal kesepakatan kedua belah pihak telah terjadi maka pembayaran ganti rugi harus dilaksanakan secara langsung oleh instansi yang bersangkutan kepada para pemegang hak atas tanah dengan catatan bersamaan dengan pembayaran ganti rugi itu dilakukan pula penyerahan atau pelepasan hak atas tanahnya, dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 4 orang anggota panitia pembebasan tanah, diantaranya harus ada kepala kecamatan dan kepala desa yang bersangkutan dan pembayarannya harus dilaksanakan secara langsung oleh instansi yang bersangkutan kepada para pemegang hak, pernyataan pelepasan hak yang dimaksud di atas harus di buat secara kolektif. Tanda bukti pembayaran ganti kerugian, pelepasan hak-hak atas tanah ini harus disusun secara baik oleh instansi yang berkepentingan, karena dengan selesainya persoalan ini, demi untuk kepentingannya yaitu untuk mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah kepada pejabat yang bersangkutan.

Kendala peralihan tanah bengkok dapat di kelompokkan sebagai berikut :

1. Proses yang panjang, karena pembuatan keputusan kepala kelurahan sampai dengan persetujuan Gubernur memakan waktu, tenaga, dan pikiran serta biaya yang tidak efisien.
2. Perbedaan persepsi yang tidak sama sebagai akibat komunikasi yang tidak sambung antara masyarakat dengan pemerintah dalam hal tanah digunakan untuk pembangunan.
3. Sumber daya manusia yang lemah, kepala kelurahan seharusnya, dapat mengatur dan menyampaikan kepada masyarakat tentang kebijakan pembangunan di wilayahnya, sehingga setiap kebijakan pemerintah dapat di sosialisasikan dan dapat diterima oleh masyarakat.
4. Disposisi alasan sebagai pendelegasian tugas dan wewenang dari atasan kepada bawahan

akan membawa dampak distorsi atau benturan, karena interpretasi disposisi sering kali bias, ini terjadi sebagai akibat dari penterjemahan yang keliru dari pelaksanaan terhadap policy awal, sebab harus melewati sekian level strata birokrasi. sehingga sampai pada pelaksana terakhir mengalami penyimpangan, untuk itu setiap kebijakan selalu harus di barengi dengan standart operasional supaya ada kesamaan visi dan misi, maksud dan tujuan serta filosofi yang dibuat tersebut.





## **BAB IV**

# **PENUTUP**

## **BAB IV PENUTUP.**

### ***4.1 Kesimpulan.***

Memperhatikan ulasan diatas tentang terjadinya masalah peralihan tanah bengkok menurut pemerintah daerah dengan masyarakat di kota Surabaya dapat penulis simpulkan sebagai berikut :

1. Tanah merupakan salah satu kebutuhan dalam hidup dan kehidupan manusia, sehingga setiap orang merasa mempunyai keinginan untuk memiliki, memanfaatkan dan menikmati hasil tersebut, Tanah asset pemerintah desa dengan berubah menjadi pemerintahan kelurahan, proses perubahan status tanah belum tersosialisasikan secara tuntas, sehingga belum banyak masyarakat yang kelurahan memahami hal ini sehingga peralihan tanah bengkok ini biasanya menimbulkan masalah dalam masyarakat.
2. Tidak mustahil adanya kemungkinan belum dilaksanakannya musyawarah kelurahan secara tuntas pada kegiatan operasional saat itu, sehingga terjadi adanya prasangka bahwa daftar hadir musyawarah, diduga hasil rekayasa kepala kelurahan saat itu, apalagi terjadinya perubahan pemerintahan orde baru ke orde reformasi pembangunan, memberikan semangat reformasi total di segala bidang, sehingga terjadi unjuk rasa dalam hal ini khususnya masalah tanah bengkok kelurahan di kota Surabaya.

## **2.2 Saran**

1. Perlu adanya kejelasan mengenai status tanah bengkok menjadi aset pemerintah kelurahan melalui sosialisasi kepada masyarakat luas serta dibentuk tim penyelesaian kasus tanah bengkok kelurahan di kota Surabaya, sehingga bisa meneliti kelengkapan administrative yang ada hasil rekayasa atau tidaksekaligus bisa berdialog, dengan wakil pengunjuk rasa untuk menyelesaikan masalah tersebut.
2. Mengajukan usulan kepada Menteri dalam negeri melalui gubernur, agar menerbitkan ketentuan atau peralihan atau semacamnya, yang mengatur proses peralihan tanah bengkok atau bekas kas desa, hendaknya melibatkan wakil rakyat yaitu DPRD kota Surabaya untuk memberikan pertanggung jawaban dan diharapkan dalam era reformasi ini diharapkan masyarakat tidak menuntut masalah tanah berlebihan kepada pemerintah daerah, dengan tidak membuktikan secara jelas dasar hukumnya sedang pemerintah sendiri masih perlu dukungan dari masyarakat banyak.



# DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Chaidir, *Yurisprudensi tentang Hukum agraria*, Bina cipta, Bandung, 1979.
- Adiwirata, Saleh, *pengertian hukum adat menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni Bandung, 1976.
- BZN, Terhaar, *asas-asas dan susunan hukum adat*, Pradnya paramita, Jakarta, 1979.
- Gautama, Sudargo, *tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta, Keng Po, 1960.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan peraturan-peraturan hukum tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Pakpahan, Arlen. T, *perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dan implikasinya*, Kepala Biro Analisa Keuangan Daerah, Departemen Keuangan, Surabaya, 1999.
- Ramelan, Eman, *keberadaan tanah bengkok atau ganjaran dalam rangka perspektif hukum di Indonesia*, Yuridika volume 14, Maret-April 1999.
- Salindeho, John, *Masalah tanah dalam pembangunan*, Sinar grafika, 1993.
- Wignjodipuro, Soerojo, *Pengantar dan asas-asas hukum adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1982.
- Himpunan peraturan tentang pengelolaan atau penggunaan tanah-tanah desa atau kelurahan proyek pelestarian tanah-tanah desa atau kelurahan*, propinsi daerah tingkat 1 Jawa Timur, Biro Bina Pemerintah Desa, 1988 atau 1989.
- Himpunan peraturan tentang pengelolaan atau penggunaan tanah kas desa atau bekas tanah kas desa*, Biro Pemerintahan Desa, sekretariat wilayah atau daerah Jawa Timur, 1999.
- Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1993, *pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*.
- Peraturan Menteri Dalam Negri nomor 2 tahun 1980, *pedoman pembentukan penyatuan dan penghapusan kelurahan*.
- Peraturan Menteri Dalam Negri nomor 1 tahun 1982, *sumber pendapatan dan kekayaan desa pengurusan dan penguasaannya*.
- Surat Keputusan Gubernur kepala daerah tingkat 1 Jawa Timur nomor 142/2133/011 tahun 1982, *pelepasan hak atas tanah ganjaran eks pamong desa atau bondo desa*.

Surat Keputusan Gubernur kepala daerah tingkat I Jawa Timur nomor 176 tahun 1988, petunjuk pelaksanaan peraturan daerah tingkat I Jawa Timur nomor 20 tahun 1987, *tentang penyusunan anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa.*

Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 *tentang pemerintahan desa*, Aneka Ilmu Semarang, 1983.

