

**SEWA MENYEWAWA DAN JUAL BELI TANAH PEMERINTAH  
KABUPATEN/KOTA DALAM PERATURAN PEMERINTAH NO. 6 TAHUN 2006**

**Urip Santoso**

**ABSTRAK**

Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah berstatus Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Kewenangan tanah Hak Pakai adalah mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, sedangkan kewenangan tanah Hak Pengelolaan adalah menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Pengelolaan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dapat berupa pemanfaatan dan pemindahtanganan. Tanah tanpa bangunan yang berstatus Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah tidak dapat disewakan kepada pihak ketiga. Tanah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah tidak dapat dipindahtangankan dalam bentuk jual beli kepada pihak ketiga.

Kata kunci: Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Sewa Menyewa, Jual Beli

**ABSTRACT**

Land held by the Local Government status Right to Use and Right of Management. Authority is the Right to Use is the land for the benefit of its operation, while the authority of the land Right of Management are handed over portions of land Right of Management to a third party or in collaboration with third parties. Management of land held by Local Government can be use and alination. Land without buildings controlled by the Local Government can not be leased to a third. Land held by the Local Government can not be transferred in a sale to a third party.

Keywords: Right to Use, Right of Management, Leased, Sale and purchase

## **Pendahuluan**

Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai aset (kekayaan) yang disebut barang milik daerah. Barang milik daerah dapat berupa benda bergerak dan benda tidak bergerak. Benda tidak bergerak dapat berbentuk tanah kosong atau tanah dan bangunan. Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mempergunakan barang milik daerahnya yang berupa tanah.

Barang milik daerah yang berupa tanah dapat dipergunakan oleh Pemerintah Daerah untuk keperluan kantor, rumah sakit/pusat kesehatan masyarakat, rumah dinas, gedung pendidikan, gedung ibadah, gedung olahraga, gedung pertemuan, hotel, pasar/mall/plaza.

Pengelolaan barang milik daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 merupakan pelaksanaan dari Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Peraturan

Pemerintah No. 6 Tahun 2006 dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan dapat dipergunakan untuk kepentingan daerahnya sendiri, atau dapat dimanfaatkan oleh pihak lain. Pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain diatur dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006, yaitu bentuk-bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa: a. sewa; b. pinjam pakai; c. kerjasama pemanfaatan; d. bangun guna serah dan bangun serah guna.

Barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan juga dapat dipindahtangankan oleh Pemerintah Daerah kepada pihak lain. Ketentuan mengenai pemindahtanganan barang milik daerah diatur dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006, yaitu bentuk-bentuk pemindahtanganan sebagai tindak lanjut atas penghapusan barang milik Negara/daerah meliputi: a. penjualan; b. tukar menukar; c. hibah; d. penyertaan modal pemerintah pusat/daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006, barang milik daerah yang berupa tanah

dan/bangunan dapat dimanfaatkan oleh pihak lain dalam bentuk sewa menyewa, dan dapat dipindahtangankan oleh daerah kepada pihak lain dalam bentuk jual beli.

### **Permasalahan**

1. Apakah barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan dapat disewakan kepada pihak lain?
2. Apakah barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan dapat diperjualbelikan kepada pihak lain?

### **Pembahasan**

#### **Pengelolaan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dan/atau Bangunan Dalam Bentuk Sewa Menyewa**

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *juncto* Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah *juncto* Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang dimaksud barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Pengelolaan barang milik negara/daerah diatur dalam Pasal 3 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 *juncto* Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, yaitu:

- (1) Pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.
- (2) Pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi :
  - a. perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
  - b. pengadaan;
  - c. penggunaan;
  - d. pemanfaatan;
  - e. pengamanan dan pemeliharaan;
  - f. penilaian;
  - g. penghapusan;
  - h. pemindahtanganan;
  - i. penatausahaan;
  - j. pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Pasal 49 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Pasal 33 Peraturan

Pemerintah No. 6 tahun 2006 menyatakan bahwa barang milik negara/daerah yang berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Pasal 46 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 menyatakan bahwa barang milik daerah yang berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Daerah. Tanah sebagai barang milik daerah berstatus Hak Pakai dan Hak Pengelolaan harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Ketentuan tentang pemanfaatan barang milik daerah diatur dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 *juncto* Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, yaitu bentuk-bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa: a. Sewa; b. Pinjam pakai; c. Kerjasama pemanfaatan; d. Bangun guna serah dan bangun serah guna.

Salah satu bentuk pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain adalah sewa. Pengertian sewa disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006, yaitu pemanfaatan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Sewa barang milik daerah oleh pihak lain merupakan

perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Daerah dan pihak lain.

Ketentuan mengenai sewa barang milik daerah diatur dalam Pasal 33 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, yaitu :

- (1) Barang milik daerah baik berupa barang bergerak maupun tidak bergerak yang belum dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah dapat disewakan kepada pihak ketiga sepanjang menguntungkan daerah.
- (2) Barang milik daerah yang disewakan tidak merubah status kepemilikan barang daerah.
- (3) Penyewaan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengelola setelah mendapat persetujuan dari Kepala Daerah.
- (4) Penyewaan barang milik daerah atas sebagian tanah dan/atau bangunan, selain tanah dan/atau bangunan yang masih dipergunakan oleh pengguna dilaksanakan oleh pengguna setelah mendapat persetujuan dari pengelola.
- (5) Jangka waktu penyewaan barang milik daerah paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.
- (6) Penyewaan dilaksanakan berdasarkan surat perjanjian sewa menyewa yang sekurang-kurangnya memuat :

- a. pihak-pihak yang terkait dalam perjanjian;
  - b. jenis, luas atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu;
  - c. tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu penyewaan; dan
  - d. persyaratan lain yang dianggap perlu.
- (7) Hasil penerimaan sewa disetor ke kas daerah.

Dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 ditetapkan tentang ketentuan penyewaan barang milik daerah, yaitu :

- a. Penyewaan merupakan hak penyerahan penggunaan/pemanfaatan kepada pihak ketiga dalam hubungan sewa menyewa tersebut harus memberikan imbalan berupa uang sewa bulanan atau tahunan untuk jangka waktu tertentu, baik sekaligus maupun secara berkala.
- b. Penyewaan dapat dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut :
  - 1) penyewaan barang milik daerah hanya dapat dilakukan dengan pertimbangan untuk mengoptimalkan daya guna dan hasil guna barang milik daerah.
  - 2) untuk sementara waktu barang milik daerah tersebut belum dimanfaatkan

oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

- 3) barang milik daerah dapat disewakan kepada pihak lain/Pihak Ketiga.
  - 4) jenis-jenis barang milik daerah yang disewakan ditetapkan oleh Kepala Daerah.
  - 5) besaran sewa ditetapkan oleh Kepala Daerah berdasarkan hasil perhitungan Tim Penaksir.
  - 6) hasil penyewaan merupakan penerimaan daerah dan disetor ke Kas Daerah.
  - 7) dalam surat perjanjian sewa menyewa harus ditetapkan :
    - (a) Jenis, jumlah, biaya, dan jangka waktu penyewaan;
    - (b) Biaya operasi dan pemeliharaan selama penyewaan menjadi tanggung jawab penyewa;
    - (c) Persyaratan lain yang dianggap perlu.
- c. Jenis barang milik daerah yang dapat disewakan, antara lain :
    - 1) Mess/wisma/bioskop dan sejenisnya;
    - 2) Gudang/gedung;
    - 3) Toko/kios;
    - 4) Tanah;
    - 5) Kendaraan dan alat-alat besar.

Barang milik daerah yang dapat disewakan oleh Pemerintah Daerah kepada

pihak ketiga adalah barang bergerak dan barang tidak bergerak. Kalau barang yang disewakan berupa barang tidak bergerak, maka berupa tanah tanpa bangunan di atasnya, atau tanah dan bangunan di atasnya. Tanah tanpa bangunan di atasnya, atau tanah dan bangunan di atasnya yang menjadi objek sewa adalah tanah yang berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

Kalau objek sewanya berupa tanah tanpa bangunan di atasnya yang tanahnya berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, maka perbuatan sewa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap tanah yang dikuasainya tidak dapat dibenarkan atau tidak dapat dilakukan disebabkan tanah yang berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan tidak dapat disewakan oleh pemegang haknya kepada pihak lain. Hak Pakai yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah, wewenangnya adalah mempergunakan tanah Hak Pakai untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, sedangkan Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah, wewenangnya adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Status tanah tanpa bangunan di atasnya yang dapat disewakan oleh pemegang haknya kepada pihak lain adalah Hak Milik, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA, yang disebut Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB). Pasal 44 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Hak Sewa Untuk Bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah Hak Milik orang lain yang disewanya dengan membayar sejumlah uang sebagai sewa, tanah dipergunakan untuk jangka waktu tertentu atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dan pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan.

Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan, pemilik tanah menyerahkan penggunaan tanahnya dalam keadaan kosong kepada penyewa tanah dengan maksud agar penyewa tanah dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Penyewa tanah membayar sejumlah uang sebagai sewa kepada pemilik tanah dan penyewa tanah diberikan haknya untuk mempergunakan tanah tersebut dalam jangka waktu tertentu

atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dan penyewa tanah.

Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan, status tanah yang disewakan adalah Hak Milik. Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan berlaku asas pemisahan horizontal, yaitu tanahnya milik pemilik tanah, sedangkan yang memiliki bangunan adalah penyewa tanah. Disini, terdapat pemisahan antara pemilikan atas tanah dan pemilikan atas bangunan.

Kalau tanah tanpa bangunan yang disewakan oleh Pemerintah Daerah kepada pihak ketiga berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, maka perbuatan menyewakan tanah tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 44 ayat (1) UUPA dan merupakan penyalahgunaan wewenang oleh Pemerintah Daerah terhadap tanah yang dikuasainya. Tanah tanpa bangunan yang dapat disewakan kepada pihak lain hanyalah tanah yang berstatus Hak Milik sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA.

Kalau objek sewanya berupa tanah dan bangunan di atasnya yang tanahnya berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, maka objek sewanya bukan tanah melainkan tanah dan bangunan. Pemerintah Daerah diperbolehkan menyewakan tanah dan bangunan yang dimilikinya kepada pihak lain. Hubungan hukum antara Pemerintah Daerah sebagai

pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan dan penyewa tanah dan bangunan diikat dalam Perjanjian Sewa Menyewa Bangunan.

Penyewaan tanah dan bangunan milik Pemerintah Daerah kepada pihak lain dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis, yang disebut perjanjian sewa menyewa. Perjanjian sewa menyewa dapat dibuat dengan akta notariil, atau akta di bawah tangan.

### **Pengelolaan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dan/atau Bangunan Dalam Bentuk Jual Beli**

Salah satu macam pengelolaan barang milik negara/daerah adalah pemindahtanganan. Bentuk-bentuk pemindahtanganan sebagai tindak lanjut atas penghapusan barang milik negara/daerah ditetapkan dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 *juncto* Pasal 57 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, yaitu: a. Penjualan; b. Tukar menukar; c. Hibah; d. Penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah.

Salah satu bentuk pemindahtanganan barang milik negara/daerah adalah penjualan. Pengertian penjualan disebutkan dalam Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 *juncto* Pasal 1 angka 26 Peraturan Menteri

Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, yaitu pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang.

Penjualan diatur dalam Pasal 61 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, yaitu:

- (1) Penjualan barang milik daerah dilaksanakan dengan pertimbangan :
  - a. untuk optimalisasi barang milik daerah yang berlebih atau idle;
  - b. secara ekonomis lebih menguntungkan bagi daerah apabila dijual; dan
  - c. sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penjualan barang milik daerah dilakukan secara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu.
- (3) Pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi :
  - a. penjualan kendaraan perseorangan dinas pejabat negara;
  - b. penjualan rumah golongan III; dan
  - c. barang milik daerah lainnya yang ditetapkan lebih lanjut oleh pengelola.
- (4) Tata cara penjualan barang milik daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007

dijelaskan mengenai penjualan barang milik daerah, yaitu :

- a. Penjualan barang milik daerah dilakukan secara lelang melalui Kantor Lelang Negara setempat, atau melalui Panitia Pelelangan Terbatas untuk barang milik daerah yang bersifat khusus yang dibentuk dengan Keputusan Kepala Daerah, dan hasil penjualan/pelelangan tersebut disetor sepenuhnya ke Kas Daerah.
- b. Penjualan barang milik daerah yang dilakukan secara lelang meliputi barang bergerak, seperti mobil ambulance, mobil pemadam kebakaran, mikro bus, derek, alat-alat berat, pesawat, kendaraan di atas air, dan jenis kendaraan untuk melayani kepentingan umum serta barang inventaris lainnya, dan barang yang tidak bergerak yaitu tanah dan/atau bangunan.
- c. Mengingat prinsip pokok bahwa fungsi tanah yang dalam penguasaan Pemerintah Daerah harus benar-benar dipergunakan secara tertib dan harus diamankan, yaitu jangan sampai menimbulkan pertentangan dalam masyarakat, maka pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan harus jelas luas tanah, lokasi, dan nilainya.
- d. Tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah adalah tanah negara yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah

dalam bentuk Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, atau tanah yang berasal dari tanah rakyat yang telah dibebaskan oleh Pemerintah Daerah dengan memberikan ganti rugi atau tanah lain yang dikuasainya berdasarkan transaksi lain (sumbangan, hibah) sesuai dengan prosedur dan persyaratan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Tanah dengan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yakni instansi Badan Pertanahan Nasional.

Barang milik daerah yang berupa barang tidak bergerak adalah tanah tanpa bangunan di atasnya, atau tanah dan bangunan di atasnya. Status tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah bukan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, melainkan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

A. P. Parlindungan menyatakan bahwa Hak Pakai yang dipunyai oleh badan hukum publik disebut Hak Pakai publik ada *right to use*, yaitu menggunakannya untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas, namun tidak ada *right of disposal*, yang dimaksud disini adalah tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada

pihak ketiga dan juga tidak dapat dijadikan objek Hak Tanggungan.<sup>1</sup>

Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menjelaskan bahwa Hak Pakai dapat pula diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin dipenuhinya keperluan tanah untuk keperluan tertentu secara berkelanjutan, misalnya untuk keperluan kantor lembaga pemerintahan, untuk kantor perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional beserta kediaman Kepala Perwakilannya dan untuk keperluan melaksanakan fungsi badan keagamaan dan badan sosial. Hak Pakai yang diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, akan tetapi dapat dilepaskan oleh pemegang haknya sehingga menjadi tanah negara, untuk kemudian dimohon dengan hak baru oleh pihak lain tersebut.

Kalau tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah berstatus Hak Pakai, maka kewenangan terhadap tanahnya adalah mempergunakan tanah Hak Pakai tersebut selama jangka waktu yang tidak

---

<sup>1</sup>A.P. Parlindungan, Maret – April 1991, “Beberapa Konsep Tentang Hak Pakai Atas Tanah”, *Majalah CSIS*, Tahun XX No. 2, Jakarta, h. 135.

ditentukan dan tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Pemerintah Daerah tidak berwenang memindahkan tanah Hak Pakainya kepada pihak lain dan tidak berwenang menjadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

Selain Hak Pakai, Pemerintah Daerah dapat menguasai tanah yang berstatus Hak Pengelolaan. Pengertian Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 *juncto* Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian yang lebih lengkap tentang Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-undang No. 20 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan *juncto* Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan

dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Kalau tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah berupa Hak Pengelolaan, maka kewenangannya, adalah:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah Hak Pengelolaan;
- b. mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Salah satu macam pengelolaan barang milik daerah adalah pemindahtanganan. Pengertian pemindahtanganan disebutkan dalam Pasal 1 angka 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah Daerah. Salah satu bentuk pemindahtanganan barang milik daerah adalah penjualan. Pengertian penjualan disebutkan dalam Pasal 1 angka 26 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, yaitu pengalihan

kepemilikan barang milik daerah kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang. Melalui penjualan, barang milik daerah beralih kepemilikannya dari Pemerintah Daerah kepada pihak lain dengan pembayaran sejumlah uang sebagai uang pembelian.

Penjualan barang milik daerah dapat berupa tanah tanpa bangunan, atau tanah dan bangunan. Status tanah sebagai barang milik daerah yang dilakukan penjualan oleh Pemerintah Daerah adalah Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Dengan penjualan oleh Pemerintah Daerah, maka tanah tanpa bangunan, atau tanah dan bangunan berpindah kepada pihak lain sebagai pembeli.

Boedi Harsono menyatakan bahwa peralihan hak atas tanah dibagi menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu:<sup>2</sup>

**a. Beralih**

Beralih menunjuk pada pengertian berpindahnya hak atas tanah kepada pihak lain karena pemegangnya meninggal dunia (proses pewarisan). Dengan meninggalnya pemegang hak atas tanah, maka hak atas tanah berpindah kepada ahli warisnya.

**b. Dialihkan**

Dialihkan, menunjuk pada pengertian berpindahnya hak atas tanah kepada

pihak lain karena perbuatan hukum yang disengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain tersebut memperoleh hak itu. Adapun perbuatan hukum tersebut dapat berupa jual beli, tukar menukar, hibah, atau pemberian dengan wasiat.

Pengertian jual beli dikemukakan oleh Boedi Harsono, yaitu perbuatan hukum yang berupa penyerahan Hak Milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga pembeli menyerahkan harganya kepada penjual.<sup>3</sup> Jual beli tidak sebatas pada hak Milik, namun dalam peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa objek jual beli adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pengertian jual beli hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun adalah suatu perbuatan hukum untuk menyerahkan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun untuk selama-lamanya dari pemegang haknya sebagai penjual kepada pihak lain sebagai pembeli, dan secara bersamaan pihak pembeli menyerahkan sejumlah uang yang disepakati oleh kedua belah pihak sebagai harga kepada penjual.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Ibid., h. 135.

<sup>4</sup>Urip Santoso, Juni 2011, "Perolehan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Berskala Kecil", *Jurnal AL IHKAM*, STAIN Pamekasan, Vol. VI No. 1, h. 146.

---

<sup>2</sup>Boedi Harsono, 1971, *Undang-undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Djakarta, h. 12.

Pada dasarnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat dialihkan melalui jual beli, namun ada hak atas tanah yang tidak dapat diperjualbelikan oleh pemegang haknya kepada pihak lain. Hak atas tanah yang tidak dapat diperjualbelikan adalah Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan kepada badan hukum publik, termasuk Pemerintah Daerah, yang berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya menurut Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak lain.

Berdasarkan ketentuan Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan yang berstatus Hak Pakai tidak dapat dialihkan dalam bentuk jual beli oleh Pemerintah Daerah kepada pihak lain. Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Hak Pakainya adalah mempergunakan tanah Hak Pakai untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

Demikian juga, kalau barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan yang berstatus Hak Pengelolaan tidak dapat dialihkan dalam bentuk jual beli oleh Pemerintah Daerah kepada pihak lain. Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap tanah Hak Pengelolaannya,

adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 disebutkan bahwa penjualan barang milik daerah dilakukan secara lelang melalui Kantor Lelang Negara setempat, atau melalui Panitia Pelelangan Terbatas untuk barang milik daerah yang bersifat khusus yang dibentuk dengan Keputusan Kepala Daerah, dan hasil penjualan/pelelangan tersebut sepenuhnya disetor ke Kas Daerah. Penjualan barang milik daerah yang dilakukan secara lelang meliputi barang bergerak, seperti mobil ambulance, mobil pemadam kebakaran, microbus, Derek, alat-alat berat, pesawat, kendaraan di atas air, dan jenis kendaraan untuk melayani kepentingan umum serta barang inventaris lainnya, dan barang tidak bergerak, yaitu tanah dan/atau bangunan.

Lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga yang tertinggi yang didahului pengumuman lelang. Yang dimaksud dengan lelang tanah adalah penjualan hak atas tanah atau hak milik

atas satuan rumah susun yang terbuka untuk umum oleh Kantor Lelang setelah diterbitkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) oleh Kantor Pertanahan kabupaten/Kota dengan harga yang tertinggi yang didahului oleh pengumuman lelang.<sup>5</sup> Objek lelang adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Dari aspek sifatnya, lelang hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dibagi menjadi 2 (dua), yaitu :<sup>6</sup>

**a. Lelang eksekusi**

Lelang eksekusi meliputi lelang dalam rangka pelaksanaan putusan pengadilan, Hak Tanggungan, sita pajak, sita kejaksaan/penyidik, dan sita Panitia Urusan Piutang Negara.

Dalam lelang eksekusi, kadang-kadang tereksekusi menolak menyerahkan sertipikat asli hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dilelang. Hal ini tidak boleh menghalangi dilaksanakannya lelang. Oleh karena itu, lelang eksekusi tetap dapat dilaksanakan walaupun sertipikat asli tersebut tidak dapat diperoleh Pejabat Lelang dari tereksekusi.

**b. Lelang non eksekusi**

Lelang terhadap barang yang dikuasai/dimiliki oleh instansi Pemerintah/Pemerintah Daerah dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka penghapusan, dan lelang sukarela terhadap hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dimiliki atau dikuasai oleh pemegang haknya.

Syarat sahnya pendaftaran pemindahan hak melalui lelang hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun ada 2 (dua), yaitu:<sup>7</sup>

**a. Syarat materiil**

Pemegang hak atas tanah atau pemilik satuan rumah susun berhak atau berwenang melelang hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, dan pembeli lelang harus memenuhi syarat sebagai subjek hak dari hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menjadi objek lelang.

**b. Syarat formal**

Dalam rangka pendaftaran pemindahan hak, maka lelang hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun berdasarkan ketentuan Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 harus dibuktikan dengan Berita Acara Lelang atau Risalah Lelang yang dibuat oleh pejabat dari Kantor Lelang.

---

<sup>5</sup>Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, h. 383.

<sup>6</sup>*Ibid*

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, h. 388.

Hak Pakai ada yang berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Hak Pakai ini dikuasai oleh instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah. Hak Pakai ini bersifat publik, yang berdasarkan Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak lain, tetapi dapat dilepaskan untuk kepentingan pihak lain. Dari syarat materiil dalam pemindahan hak melalui jual beli maupun lelang tidak dapat dipenuhi oleh Pemerintah Daerah sebagai pemegang Hak Pakai, yaitu Pemerintah Daerah tidak berwenang memindahkan Hak Pakainya kepada pihak lain. Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Hak Pakainya hanyalah mempergunakan tanah Hak Pakai untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, tidak ada kewenangan untuk memindahkan Hak Pakainya kepada pihak lain.

Kalau tanah Pemerintah Daerah berstatus Hak Pengelolaan, maka tanah Hak Pengelolaan tersebut tidak dapat dialihkan kepada pihak lain disebabkan kewenangan yang terdapat Hak Pengelaan adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak

Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Kalau pihak ketiga memerlukan tanah Hak Pakai atau Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemeirntah Daerah dengan maksud menghapuskan tanah asset Pemerintah Daerah, maka cara perolehan tanah yang ditempuh adalah melalui pelepasan atau penyerahan tanah Hak Pakai atau Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Daerah setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

### **Kesimpulan**

- 1) Barang milik daerah yang berupa tanah tanpa bangunan di atasnya, yang tanahnya berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan tidak dapat disewakan oleh Pemerintah Daerah kepada pihak ketiga disebabkan kewenangan dalam Hak Pakai atau Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah tidak untuk disewakan kepada pihak ketiga. Barang milik daerah yang berupa tanah dan bangunan di atasnya, yang tanahnya berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan dapat disewakan oleh Pemerintah Daerah kepada pihak ketiga disebabkan objek sewanya adalah tanah dan bangunan di atasnya.

2) Barang milik daerah yang berupa tanah tanpa bangunan di atasnya atau tanah dan bangunan di atasnya, yang tanahnya berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan tidak dapat dilakukan penjualan baik melalui jual beli maupun lelang disebabkan kewenangan dalam Hak Pakai atau Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah tidak untuk dialihkan kepada pihak lain baik melalui jual beli maupun lelang.

#### DAFTAR PUSTAKA

Harsono, Boedi, 1971, *Undang-undang Pokok Agraria Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Parlindungan, A.P., “Beberapa Konsep Tentang Hak Pakai Atas Tanah”, *Majalah CSIS*, Tahun XX No. 2, Jakarta, Maret – April 1991.

Santoso, Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2011.

-----, Juni 2011, “Perolehan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Berskala Kecil”, *Jurnal AL IHKAM*, STAIN Pamekasan, Vol. VI No. 1.

-----, “Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Hak Penguasaan Atas Tanah”, *Jurnal DINAMIKA HUKUM*, Vol. 12 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, Januari 2012.

Subekti dan Tjitrosoedibio, 1985, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia*, Pradnja Paramita, Jakarta.

#### Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.

Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*.