

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada konstelasi otonomi daerah, persoalan manajemen pertanahan daerah yang secara substansial berisi tentang kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan masih belum mendapatkan pemahaman dan respon penyelenggaraan yang memuaskan. Beberapa problematika masih menggelayuti pemerintah kabupaten/kota sebagai pemegang kewenangan, maupun Departemen Dalam Negeri, khususnya Direktorat Jenderal Otonomi Daerah sebagai institusi pembina. Problematika regulasi, kelembagaan, sumberdaya manusia, pembiayaan, sarana prasarana dan berbagai persoalan koordinasi dan sinkronisasi dengan lembaga pertanahan yang sudah ada masih belum mendapatkan arah penyelesaian yang tepat.

Manajemen pertanahan daerah yang merupakan limpahan tanggungjawab dan kewenangan pemerintah, sebagai akibat dari pergeseran politik menuju penguatan otonomi daerah masih menjadi perdebatan yang belum mendapatkan solusi yang memadai. Sekalipun berbagai regulasi telah diterbitkan dalam rangka pengaturan kewenangan di bidang pertanahan ini. Kondisi ini tidak terjadi begitu saja, tetapi berbagai kepentingan pemerintah dan pemerintah daerah yang silang sengkurat yang kemudian terakomodasi dalam berbagai level peraturan perundang-undangan menjadikan akselerasi perkembangan manajemen pertanahan daerah,

termasuk di dalamnya adalah kelembagaan pertanahan daerah berikut tugas pokok dan fungsinya menjadi terhambat.

Implementasi manajemen pertanahan daerah dalam lingkup kewenangan pemerintah kabupaten/kota di bidang pertanahan yang sudah diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan belum dapat dilakukan secara optimal. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai kendala yang dihadapi oleh pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangannya. Berbagai gambaran implementasi kewenangan bidang pertanahan yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota berikut problematikanya merupakan kondisi umum yang dijumpai di sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia.

Pada konteks kekinian, terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, memunculkan polemik baru ketika sebelumnya telah ada kewenangan Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong oleh pemerintah daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Hak guna usaha merupakan hak atas tanah yang bersifat primer yang memiliki spesifikasi tidak bersifat terkuat dan terpenuh, dalam artian bahwa HGU ini terbatas daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain, terkait HGU saat ini di Provinsi Lampung terdapat 18 HGU yang terindikasi terlantar dan bila tidak segera dilakukan langkah sesuai dengan aturan yang berlaku maka dapat menimbulkan konflik.

Kewenangan penyelenggaraan urusan pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh sebagian besar pemerintah kabupaten/kota. Kalau toh ada pemerintah kabupaten/kota yang telah mencoba melaksanakan kewenangan ini masih sebatas membentuk Tim atau Panitia yang menangani permasalahan ini, sehingga masih sebatas menetapkan surat keputusan pembentukan, belum mengoperasionalkan. Padahal kewenangan penyelenggaraan urusan ini secara jelas telah disebutkan dalam Lampiran I Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim.
- b. Penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama pihak lain berdasarkan perjanjian.
- c. penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat.
- d. Fasilitasi perjanjian kerjasama antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah dihadapan/diketahui oleh kepala desa/lurah dan camat setempat dengan perjanjian untuk dua kali musim tanam;
- e. Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.

Kendala kelembagaan merupakan kendala utama belum terselenggaranya urusan pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong ini, mengingat di sebagian besar wilayah kabupaten/kota terdapat tanah kosong dan banyak pihak-pihak (masyarakat petani) yang masih sangat membutuhkan tanah untuk aktivitas pertaniannya.

Kendala regulasi, merupakan kendala yang tidak kalah pentingnya. Bahkan substansi tentang terminologi 'tanah kosong' itu sendiri belum terakomodasi

dalam peraturan perundang-undangan. Persoalan ini kemudian semakin mengemuka pada saat terbit Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pada peraturan perundang-undangan ini tidak disebutkan adanya terminologi tanah kosong, tetapi tanah yang terindikasi terlantar dan tanah terlantar. Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa HM, HGU, HGB, HP & HPL atau dasar penguasaan atas tanah, yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya (Pasal 2).

Permasalahan Penertiban Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Bandar Lampung terjadi di Pasar Tengah Bandar Lampung. Tim Terpadu Pemerintah Kota Bandar Lampung menegaskan penyegelan roko pasar tengah berdasarkan PP Nomor 40 Tahun 1996 bukan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2009. Menyikapi persoalan penyegelan Roko Pasar Tengah yang menui berbagai protes dari para penyewa ruko, tim terpadu yang terdiri dari para asisten I,II, III dan IV, serta Kepala Dinas Pasar Kota Bandar Lampung. Penyegelan yang dilakukan terhadap ruko pasar tengah karena masa hak guna bangunan (HGB) sudah habis, pemkot mengacu Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996. Bukan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, pada item HGB tidak ada pajak dan restrebusi daerah. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 sudah diamanatkan bahwa pemilik HPL dalam hal tersebut pemerintah daerah untuk mengatur penggunaannya.

Perpanjangan HGB merupakan hak prerogatif instansi terkait untuk memperpanjang atau tidak. Namun satu hal yang perlu diperhatikan bahwa masyarakat sebagai warga Negara dilindungi undang-undang untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H Ayat (1) menyebutkan bahwa Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Permasalahan muncul setelah adanya Peraturan Walikota (Perwali) Nomor 96.A Tahun 2012 tentang Tata Cara dan Persyaratan Penetapan Kewajiban atas Pemegang HGB di Atas Tanah Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Bila dilihat sebelumnya, wewenang Pemegang Hak Pengelolaan menurut ketentuan Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara, wewenang yang diberikan kepada pemegang hak pengelolaan, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 tahun; dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya menentukan setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang hak pengelolaan, baik yang

disertai atau pun tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan.

Atas pemakaian tanah hak pengelolaan milik pemerintah daerah, pemerintah daerah memiliki hak untuk mengambil hasil berupa pungutan kepada pihak yang menggunakan lahan tersebut untuk melakukan usaha sebagai balas jasa penggunaan kekayaan milik daerah. Pemungutan atas pemakaian tanah hak pengelolaan milik pemerintah daerah Kota Bandar Lampung ini diatur dalam Peraturan Wali Kota Nomor 96. A Tahun 2012 tentang Tata Cara Dan Persyaratan Penetapan Kewajiban Atas Pemegang Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Dasar pertimbangan diterbitkannya surat Mendagri No. 188.34/8880/SJ tentang Klarifikasi Perwali Bandar Lampung No. 96 A Tahun 2012 adalah Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Wali Kota Nomor 96. A Tahun 2012 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (5) Peraturan Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, karena jangka waktu masa HGB adalah 20 tahun, sedangkan terhadap tingkat penggunaan jasa pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Lahan jangka waktu penyewaan barang milik daerah paling lama 5 (lima) tahun tahun dan dapat diperpanjang. Selanjutnya, Pasal 3 dan Pasal 4.

Peraturan Wali Kota Nomor 96. A Tahun 2012 bertentangan dengan Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, karena dalam upaya

meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Pemerintah Kota Bandar Lampung melakukan penyegelan dan penutupan terhadap 54 roko tersebut karena pemegang HGB tidak membayar kewajibannya. Diakui adanya pihak pemegang HGB yang menyewakan rokonya terhadap pedagang untuk tidak mau memenuhi kewajiban tersebut. Sehingga adanya penafsiran bahwa upaya penutupan roko tersebut dikarenakan pemkot Bandarlampung menarik pajak dan restrebusi daerah yang mengacu PP No. 28 tahun 2009. (www.rri.co.id/penutupan_rumah_toko_pasar_tengah.html, diakses tanggal 2 April 2015 pada pukul 13.45 WIB).

Pemerintah Kota Bandar Lampung melalui personil Satpol PP setempat bersama satuan kerja perangkat daerah terkait menyegel 66 ruko di Pasar Tengah, Selasa (9/12/2014). Ruko disegel karena belum membayar retribusi hak guna bangunan (HGB) untuk 20 tahun ke depan. Pemkot melalui Tim Penertiban Terpadu menysisir sejumlah area atau jalan yang masih dalam kompleks Pasar Tengah seperti di Jalan Baru, Jalan Palembang, Jalan Padang, dan lainnya untuk menutup dan menyegel ruko. Pihak kepolisian dan TNI pun ikut dalam penyegelan ruko tersebut. Kepala Dinas Pengelolaan Pasar (DPP) Khasrian Anwar menjelaskan untuk pembayaran atau penarikan retribusi HGB ini disesuaikan dengan luas bangunan dan rayon. Rayon dibagi tiga yaitu Tanjungkarang, Telukbetung, dan Panjang. Wali Kota Bandar Lampung Herman HN mengatakan retribusi HGB bagi pemilik ruko tertuang dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 (<http://lampost.co/berita/pemkot-bandar-lampung-segel-66-ruko>) (diakses tanggal 7 April 2015 pada pukul 08.15 WIB).

Ketua komisi II DPRD Bandarlampung Poltak Aritonang menilai penyegelan rumah toko yang dilakukan oleh Badan Polisi Pamongpraja (BaPol PP) di Pasar Tengah bukan tanpa dasar, melainkan sesuai aturan. Pemkot telah memberikan dua opsi kepada pemilik HGB yang telah habis. Dikatakan, penarikan retribusi HGB telah diatur dalam Peraturan pemerintah (PP) No 40 Tahun 1996. Dalam peraturan tersebut sudah dijelaskan tata cara dan besaran penarikan retribusi diserahkan kepada hak pemilik lahan (HPL) dalam hal ini adalah Pemkot Bandarlampung, Pemkot telah memberikan dua opsi, kepada pemilik HGB, yaitu melakukan perpanjangan selama 20 tahun kedepan atau dengan sistim sewa. Sebelumnya sudah ada pendekatan persuasif dalam arti surat himbauan, teguran kemudian dilakukan pemberian dua opsi, kalau mereka keberatan yakni perpanjangan HGB 20 tahun bisa 2 kali cicil dalam setahun, tapi kalau merasa berat opsi itu ada sewa tahunan, kalau sewa tahunan gak punya HGB, namanya juga sewa tahunan, (<http://haluanlampung.com/index.php/siger/4685-komisi-ii->

penyegelan-ruko-sesuai-aturan, diakses tanggal 13 Agustus 2015 pada pukul 09.40 WIB)

Polemik retribusi Hak Guna Bangunan (HGB) ruko milik Pemkot Bandar Lampung di sejumlah pasar terus berlanjut. Kali ini, puluhan pedagang Pasar Panjang menggugat Walikota Bandar Lampung ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandar Lampung terkait penarikan retribusi HGB atas sewa ruko selama 20 tahun. Menanggapi hal itu, Walikota Bandar Lampung Herman HN mengatakan pihaknya mempersilahkan jika pedagang menggugat dirinya. Akan tetapi, jika status ruko itu masih dalam sengketa di PTUN, maka pedagang harus segera mengosongkan ruko yang mereka tempati. Menurut Herman, bagi pihak manapun yang merasa tidak senang atas kebijakan tersebut, dipersilahkan untuk menempuh jalur hukum. "Silah-silahkan saja, mereka lapor kemana tah, mau pakai pengacara tah, silahkan," ungkapnya. Herman mengatakan, Bangunan ruko di pasar itu milik pemerintah kota (pemkot), maka mereka harus bayar. Untuk itu, penarikan retribusi itu terus dijalankan, karena, itu merupakan sewa bangunan selama 20 tahun, jika para pedagang tidak mau, maka harus mengosongkan rukonya (<http://www.bandarlampungnews.com/index.php?k=hukum&i=11834-Polemik%20Retribusi%20HGB%20Ruko,%20Pedagang%20Gugat%20Walikota%20ke%20PTUN>, diakses tanggal 13 Agustus 2015 pada pukul 09.40 WIB).

Polemik penagihan izin Hak Guna Bangunan (HGB) ruko Pasar Tengah oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Bandar Lampung makin tak berujung. Sebelumnya, Anggota DPRD Lampung Hartato Lojaya mengatakan bahwa Peraturan Walikota (Perwali) Nomor 96.A Tahun 2012 tentang Tata Cara dan Persyaratan Penetapan Kewajiban atas Pemegang HGB di Atas Tanah Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung yang dipakai sebagai acuan Tata Cara dan Persyaratan Penetapan Kewajiban atas Pemegang HGB diatas HPL sudah dibatalkan dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)

Surat yang diterima Pemkot pada 20 Desember 2014 dari Kemendagri tidak dapat diputuskan sebagai pembatalan Perwali Nomor 96.A/2012. "Sifatnya hanya klarifikasi bukan pembatalan. Penarikan HGB 20 tahun untuk ruko di Pasar Tengah, telah menjadi kesepakatan bagi pengguna ruko milik Pemkot

Bandarlampung. Pasalnya, Pemkot Bandar Lampung juga sempat menawarkan opsi sewa ruko, namun ditolak oleh para pedagang di Pasar Tengah. Berdasarkan SK Walikota Nomor 102/BG.IV/HK/1991 tentang PKS Pasal 16, ayat 1 menyebutkan, setelah jangka waktu 20 tahun bersamaan dengan habisnya HGB maka tanah dan bangunan dikelola pihak kedua sebanyak 59 unit langsung beralih ke pihak pertama (Pemkot Bandarlampung) tanpa ada proses tertentu maupun persyaratan lain yang menjadi beban pihak pertama.

Komisi II DPRD Kota Bandar Lampung akan melakukan sosialisasi kepada pemilik-pemilik ruko agar tidak ada lagi polemik dalam peyegelan ruko dengan cara mengundang para pemilik HGB untuk melakukan *hearing*, dimana para pedagang dapat memilih opsi yang telah di berikan oleh pemkot, apakah ingin memperpanjang HGB atau dengan cara sewa tahunan. Apabila perpanjangan HGB itu langsung 20 tahun, sedangkan sewa tahunan sesuai dengan harga pasaran.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul: **Kewenangan Walikota dalam Penertiban Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Bandar Lampung.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, dapat penulis simpulkan rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana Kewenangan Walikota dalam Penertiban Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Bandar Lampung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kewenangan Walikota dalam Penertiban Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Bandar Lampung.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memperkaya khasanah Ilmu Pemerintahan, khususnya berkaitan dengan kajian Kewenangan Walikota dalam Penertiban Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Bandar Lampung.

2. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam melaksanakan kewenangannya, yakni Penertiban Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Bandar Lampung.