# I. PENDAHULUAN

## 1. 1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia yang telah dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Baik sebagai sumber penghidupan maupun sebagai tempat berpijak manusia dalam kelangsungan kehidupan sehari-hari. Tanah sangat erat hubungannya dengan manusia, karena anah mempunyai nilai ekonomis bagi segala aspek kehidupan manusia dalam rangka menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Manusia berlomba-lomba untuk menguasai dan memiliki bidang tanah yang diinginkan, oleh karena itu tidak mengherankan apabila setiap manusia yang ingin memiliki dan menguasainya menimbulkan masalah-masalah tanah, seperti dalam pendayagunaan tanah. Manusia dalam mendayagunakan tanah tidak seimbang dengan keadaan tanah, hal ini dapat memicu terjadinya perselisihan antara sesama manusia seperti perebutan hak, timbulnya masalah kerusakan-kerusakan tanah dan gangguan terhadap kelestariannya. Dalam rangka mengatur dan menertibkan masalah pertanahan telah dikeluarkan berbagai peraturan hukum pertanahan yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai Hukum Tanah Nasional.

Secara umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) membedakan tanah menjadi:

1. Tanah Hak, yaitu tanah yang telah dibebani sesuatu hak diatasnya, tanah hak juga dikuasai oleh negara tetapi penggunaannya tidak langsung sebab ada hak pihak tertentu di atasnya.
2. Tanah Negara, yaitu tanah yang langsung dikuasai negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada pihak lain di atas tanah itu, tanah itu disebut juga tanah negara bebas.

Landasan dasar bagi pemerintah dan rakyat Indonesia untuk menyusun politik hukum serta kebijaksanaan di bidang pertanahan telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang berbunyi "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 makna dikuasai oleh negara bukan berarti bahwa tanah tersebut harus dimiliki secara keseluruhan oleh negara, tetapi pengertian dikuasai itu memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk tingkatan yang tertinggi untuk:

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota yang menggunakan prinsip otonomi daerah. Diterapkannya otonomi daerah memberikan kewenangan kepada tiap-tiap daerah tersebut untuk mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Setiap daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah, memerlukan pendanaan untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut. Oleh karena itu, daerah memiliki hak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Pungutan tersebut berbentuk pajak dan retribusi daerah. Pendapatan yang berasal dari pajak dan retribusi daerah merupakan pos Pendapatan Asli Derah (PAD). Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber penerimaan daerah sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,

Lebih lanjut, lingkup keuangan Negara berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah.
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
7. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Kekayaan pihak lain yang dimaksud di sini meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga atau perusahaan negara/daerah.

Salah satu yang dapat ditempuh adalah mengoptimalkan pendapatan daerah yang berasal dari pemakaian kekayaan daerah yang digunakan pihak yang lain. Pendapatan daerah dari sumber ini termasuk dalam sumber pendapatan daerah sebagaimana dijelaskan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pemerintah Bandar Lampung memiliki Hak Pengelolaan Lahan yang di atasnya berdiri bangunan tempat usaha milik perorangan atau swasta. Hak Pengelolaan Lahan tersebut kemudian dilimpahkan kepada pihak swasta atau orang pribadi. Hal ini dilakukan untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam bentuk pungutan kewajiban. Pemungutan kewajiban terhadap pemilik tempat usaha tersebut sebagai balas jasa penggunaan lahan hak pengelolaan yang dimiliki oleh pemerintah. Kebijakan ini tertuang di 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.

Obyek Kewajiban Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung adalah pemakaian kekayaan daerah berupa Tanah Hak Pengelolaan (HPL) Pemerintah Bandar Lampung yang telah yang di atasnya telah berdiri banguan ruko, kios atau toko yang dikuasai perseorangan maupun badan hukum sesuai dengan nama yang tertulis di dalam Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan. Sedangkan subyek Kewajiban Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung adalah yang tercatat sesuai dengan daftar tanah dalam buku tanah pada kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung baik atas nama perseorangan atau pribadi maupun atas nama badan hukum.

Tingkat penggunaan jasa pemegang Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung diukur berdasarkan jenis penggunaan, ukuran, lokasi, zona, luas, tarif dan jangka waktu masa Hak Guna Bangunan. Pemungutan Kewajiban Atas Pemegang Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Peraturan Wali Kota Nomor 96. A Tahun 2012 dilaksanakan oleh Dinas Pengelolaan Pasar Kota Bandar Lampung.

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 dalam pelaksanaannya telah dibatalkan atau diklarifikasi oleh Menteri Dalam Negeri karena terdapat beberapa pasal dalam Perwali ini yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan juga menciptakan ekonomi biaya tinggi bagi masyarakat yang terkena dampak langsung Perwali ini.

Berdasarkan uraian singkat di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: "Tinjauan Surat Mendagri No. 188.34/8880/SJ tentang Klarifikasi Perwali Bandar Lampung No. 96 A Tahun 2012".

## 2. 1 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

### 2. 1. 1 Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

a. Bagaimanakah dasar penetapan kewajiban atas pemegang HGB di atas Hak Pengelolaan Lahan Kota Bandar Lampung?
b. Bagaimanakah dasar pertimbangan diterbitkannya surat Mendagri No. 188.34/8880/SJ tentang Klarifikasi Perwali Bandar Lampung No. 96 A Tahun 2012?

### 2. 1. 2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini meliputi lingkup bidang ilmu dan lingkup pembahasan. Lingkup bidang ilmu berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara. Lingkup pembahasan yaitu mengenai dasar penetapan kewajiban atas pemegang HGB di atas Hak Pengelolaan Lahan Kota Bandar Lampung.

## 3. 1 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 3. 1. 1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan dibahas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

a. Mengetahui dasar penetapan kewajiban atas pemegang HGB di atas Hak Pengelolaan Lahan Kota Bandar Lampung.
b. Mengetahui dasar pertimbangan diterbitkannya surat Mendagri No. 188.34/8880/SJ tentang Klarifikasi Perwali Bandar Lampung No. 96 A Tahun 2012.

### 3. 1. 2 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan dibahas, kegunaan penelitian ini, yaitu:

a. Kegunaan teoritis, yaitu berguna sebagai upaya pengembangan wawasan pemahaman di bidang Hukum Administrasi Negara mengenai pemungutan kewajiban atas pemegang Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Kota Bandar Lampung.
b. Kegunaan praktis, yaitu penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperluas pengetahuan masyarakat berkenaan dengan bidang ilmu Hukum Administrasi Negara, serta sebagai sumber informasi bagi para pengaji ilmu hukum ataupun rekan-rekan mahasiswa lain yang ingin melakukan penelitian dalam bidang yang sama.