



**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN**  
**DAERAH KOTA SURABAYA**  
**TENTANG**  
**IZIN PEMAKAIAN RUMAH MILIK**  
**ATAU DIKUASAI PEMERINTAH**  
**KOTA SURABAYA**

**UNIT PERANCANGAN HUKUM DAN KONTRAK BISNIS**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**  
**2012**

## DAFTAR ISI

	Hal
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	3
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.	4
D. Metode Penulisan Naskah Akademik.....	5
<b>BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS</b>	
A. Kajian Teoritis.....	8
1. Hak Menguasai Negara atas Tanah.....	9
2. Pemakaian Rumah Milik dan/atau Dalam Pengusaan Pemerintah Kota Surabaya Sebagai Pemanfaatan Asset/Barang Milik Daerah .....	18
B. Kajian Praktik Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya.....	23
C. Kajian terhadap Implikasi Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya.....	25
<b>BAB III : EVALUASI &amp; ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b>	27
<b>BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b>	
A. Landasan Filosofis .....	32
B. Landasan Sosiologis .....	34
C. Landasan Yuridis .....	36
<b>BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH</b>	
A. Ketentuan Umum .....	40
B. Materi Muatan Peraturan Daerah .....	41
C. Ketentuan Peralihan .....	
<b>BAB VI : PENUTUP</b> .....	42
A. Simpulan	
B. Saran	
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	43

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA**

**TENTANG  
IZIN PEMAKAIAN RUMAH MILIK  
ATAU DIKUASAI PEMERINTAH KOTA SURABAYA**

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Pasal 28 H ayat (1), menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, maka pemerintah perlu lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian fungsi lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan

masyarakat, berbangsa dan bernegara. Sejalan dengan hal tersebut di atas, Pemerintah Kota Surabaya sebagai subyek hukum yang mempunyai kewenangan dalam menguasai hak atas tanah dengan status tanah tertentu yaitu dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dapat memberikan penggunaan kepada pihak ketiga untuk perumahan.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU Perumahan), dalam Pasal 1 angka 2, dinyatakan bahwa Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 7 UU Perumahan dinyatakan rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya serta aset bagi pemiliknya. Jenis dan bentuk rumah menurut Pasal 21 UU Perumahan:

- (1) Jenis rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian yang meliputi :
  - a. Rumah komersial;
  - b. Rumah umum;
  - c. Rumah swadaya;
  - d. Rumah khusus; dan
  - e. Rumah negara.
- (2) Rumah komersial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- (3) Rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan bagi MBR.
- (4) Rumah swadaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diselenggarakan atas prakarsa dan upaya masyarakat, baik secara sendiri maupun berkelompok.
- (5) Rumah khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diselenggarakan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah untuk kebutuhan khusus.
- (6) Rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- (7) Rumah swadaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat memperoleh bantuan dan kemudahan dari Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah.

- (8) Rumah khusus dan rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e disediakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 39 UU Perumahan telah mencantumkan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam pembangunan rumah, yaitu:

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggungjawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan rumah negara.
- (2) Pembangunan rumah khusus dan rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- (3) Rumah khusus dan rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi barang milik negara/daerah dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Dari ketentuan Pasal 39 UU Perumahan dapat dijelaskan bahwa Pemerintah Kota Surabaya mempunyai kewenangan dan tanggungjawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus dan rumah negara. Dalam pembangunan rumah khusus dan rumah negara pembiayaannya dilakukan melalui APBN/APBD, sehingga status rumah tersebut adalah aset milik negara atau milik daerah. Dengan demikian penggunaan dan pemanfaatan rumah yang menjadi aset milik negara/daerah disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya yang dimanfaatkan oleh Pihak ketiga merupakan rumah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatur pemakaian dan pemanfaatannya. Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatur pemakaian rumah tersebut merupakan suatu tindak pemerintahan yang bertujuan menjaga asset daerah atau barang daerah. Barang daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang milik atau dikuasai daerah meliputi :

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenisnya;
- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- c. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; atau
- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Istilah Barang Milik atau Dikuasai Daerah berupa tanah kemudian diketemukan pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah. Dengan demikian, masalah yang dapat diidentifikasi dalam kaitan dengan Pemakaian Perumahan milik atau dikuasai Pemerintah Kota Surabaya ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana status hak atas tanah yang digunakan dalam pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya?
2. Bagaimana status atau jenis perumahan yang menjadi milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya?
3. Bagaimana hubungan hukum antara Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemilik atau penguasa rumah dengan pemakai rumah?
4. Apa instrumen hukum yang digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatur pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh pemerintah oleh pihak III?
5. Bagaimana upaya hukum jika terjadi perselisihan atau sengketa antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pemakai rumah?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicantumkan bahwa setiap pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota disertai dengan adanya keterangan atau penjelasan atau yang biasa disebut dengan naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang,

**Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sesuai dengan definisi tersebut naskah akademik bertujuan untuk melakukan penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah yang solusi atas permasalahan tersebut perlu dibentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian naskah akademik berguna sebagai alasan, pedoman dan arahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.**

Demikian halnya dengan kehendak Pemerintah Kota Surabaya yang berencana membentuk Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Izin Pemakaian Rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Terhadap rencana tersebut Pemerintah Kota Surabaya, khususnya Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan melakukan penelitian dan kajian atas permasalahan dan solusi penyelesaian masalah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai Pemerintah Kota Surabaya yang terjadi di Kota Surabaya. Dimana kajian atau yang disebut sebagai naskah akademik tersebut digunakan sebagai dasar pemikiran dan pedoman untuk pembentukan substansi Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai Pemerintah Kota Surabaya.

#### **D. Metode Penulisan Naskah Akademik**

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode sosiolegal. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan pemberian Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai Pemerintah Kota Surabaya, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan (Raperda). Metode ini dilandasi oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik adalah hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja.

Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. Identifikasi permasalahan terhadap Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya
- b. inventarisasi bahan hukum yang berkait dengan Pemakaian Rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap permasalahan wewenang Pemerintah Kota Surabaya terhadap Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Selanjutnya dilakukan inventarisasi sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pengaturan pemberian perizinan bagi Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap sistem pelayanan dan pemberian izin Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam rangka optimalisasi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kota kepada masyarakat/badan dan pemanfaatan aset pemerintah Kota Surabaya dan guna menjawab permasalahan yang telah diidentifikasi.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu:

- 1) tahap Identifikasi;
- 2) tahap penyusunan naskah akademik; dan
- 3) tahap komunikasi.

### 1. Tahap Identifikasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan identifikasi atas permasalahan yang terjadi di masyarakat dan pemerintah Kota Surabaya, baik permasalahan hukum maupun permasalahan non hukum terkait dengan Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Atas identifikasi permasalahan yang ada, sesuai dengan teori hukum agraria dan hukum administrasi serta peraturan perundang-undangan yang terkait dan pendapat para sarjana sebagai bahan hukum untuk mencari solusi atas permasalahan Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Tahap identifikasi ini dapat dilakukan melalui penelitian bahan pustaka dan forum group diskusi.

### 2. Tahap Penyusunan Naskah Akademik

Pada tahap ini berdasarkan hasil identifikasi permasalahan dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan, teori tentang hukum pertanahan dan hukum administrasi dilakukan tahap penyusunan naskah akademik sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Format dan substansi Naskah akademik sangat diperlukan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai Instansi Pelaksana dan Masyarakat sebagai pemegang peran atau pihak yang harus melaksanakan peraturan daerah tersebut.

### 3. Tahap Komunikasi

Komunikasi merupakan salah satu cara untuk melaksanakan ketentuan partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena komunikasi (sosialisasi) tidak dilakukan setelah Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan. Proses komunikasi ini merupakan upaya untuk membicarakan berbagai kepentingan semua pihak (pemerintah dan masyarakat) agar pelayanan Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat berjalan maksimal dan tidak menimbulkan berbagai masalah.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Hak Menguasai Negara Atas Tanah**

Landasan konstitusional kebijakan pertanahan nasional adalah UUD 1945, Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wewenang negara yang dinyatakan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 belum merupakan norma dalam arti sesungguhnya. Wewenang negara yang dinyatakan di dalamnya juga mempunyai sifat sebagai norma samar dan norma terbuka. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dalam arti sebagai personifikasi seluruh rakyat, memiliki wewenang mengatur hal-hal yang berhubungan dengan tanah. Secara konseptual wewenang yang dimiliki oleh negara sebagai badan hukum publik berbeda dari wewenang yang dimiliki oleh negara sebagai pribadi, pendukung hak dan kewajiban yang sama dengan manusia alamiah<sup>1</sup>. Lebih lanjut ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijabarkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1 UUPA, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak Menguasai Negara tersebut bersumber dari Hak Bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara merupakan petilan atau bagian dari Hak Bangsa.

Secara konseptual Hak Bangsa merupakan hak yang dipunyai secara bersama-sama oleh seluruh bangsa Indonesia. Di dalam Hak Bangsa terdapat 2 (dua) unsur, yaitu unsur kepunyaan atau kepemilikan yang bersifat keperdataan

---

<sup>1</sup> Sri Hayati, **Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Investasi**, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, h.4.

... mengandung pengertian bahwa setiap orang baik individu maupun kelompok harus diberi kesempatan dan hak untuk mempunyai atau memiliki, melaksanakan atau menggunakan dan menikmati hasil dari bagian sumber daya agraria yang ada di wilayah Indonesia. Unsur kepunyaan atau kepemilikan yang bersifat privat ini, akan tetap melekat pada bangsa Indonesia dan tidak dapat berganti subyek. Selain itu juga diketemukan unsur wewenang yang bersifat publik untuk merencanakan dan mengatur kepemilikan, perusahaan, dan penggunaan sumber daya agraria sehingga setiap individu dan kelompok dapat memperoleh manfaat dan meningkatkan kesejahteraannya.

Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaannya, wewenang yang bersifat publik tersebut diserahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia dengan sebutan Hak Menguasai Negara. Terminologi hak bangsa diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA yang dinyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia<sup>2</sup>. Ketentuan Pasal 1 (1) UUPA itu tidak terlepas dari konsepsi Hukum Adat yakni "komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan<sup>3</sup>. Selanjutnya, terminologi "dikuasai oleh negara" dalam UUPA yang dimaksudkan memberi wewenang sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) yaitu

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan orang, perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

---

<sup>2</sup> Eman, **Prinsip Hukum Ruang Bawah Tanah Untuk Bangunan Gedung Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional**, Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, h.24

<sup>3</sup> Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**. Djambatan, Jakarta, 1994, h.228

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas, telah diberikan wewenang dan batasan secara otentik mengenai Hak Menguasai Negara. Mengenai hal tersebut **A.P. Parlindungan** mengemukakan sebagai berikut<sup>4</sup>:

Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan atau peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari Hak Menguasai dari Negara tersebut. Dan kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya

Hal senada juga dikemukakan oleh **Kahana Kagan** yang menyatakan<sup>5</sup>:

*"the rights of individual to their property are very strongly protected. Nevertheless when it comes to public and communal interest private ownership can be hedged with many legal restrictions in favour of public requirement. The right of expropriation by court and communal leaders in cases demanded by public welfare was incontestable".*

Secara mendasar UUPA mengatur<sup>6</sup>:

- 1) Hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
- 2) Hubungan hukum antar negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Atas dasar hak menguasai tersebut maka negara dapat:

- a. Menentukan bermacam-macam hak atas tanah
- b. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung didalamnya
- c. Membuat perencanaan atau planning mengenai penyediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya
- d. Mencabut hak-hak atas tanah untuk keperluan kepentingan umum
- e. Menerima kembali tanah-tanah yang ditelantarkan, dilepaskan, subyek hak tidak memenuhi persyaratan.

---

<sup>4</sup> AP. Parlindungan, **Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Aumni, Bandung, 1990, h.11

<sup>5</sup> K. Kahana Kagan, **Three Great System of Jurisprudence**, Steven & Son.London, 1955. h.157

<sup>6</sup> Samun Ismaya, **Pengantar Hukum Agraria**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, h. 9

- f. Mengusahakan agar usaha-usaha di lapangan agraria diatur sedemikian rupa sehingga meningkatkan produksi dan kemakmuran rakyat.
1. Hubungan antara orang baik sendiri-sendiri dan badan hukum dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Lebih lanjut di dalam UUPA terdapat ketentuan bahwa wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai Negara dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak Menguasai Negara pada hakikatnya memberi wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Hak Menguasai Negara merupakan penjelmaan dari kesadaran hukum rakyat Indonesia yang sebelumnya, yaitu pada zaman Pemerintah Hindia Belanda menganut adanya asas *Domein Verklaring*. Asas *Domein Verklaring* dimuat dalam *Agrarische Besluit, Staatsblad 1870 Nomor 118* khususnya dalam Pasal 1. *Agrarische Besluit* merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan *Agrarische Wet Staatsblad 1870 Nomor 55*. Dalam ketentuan ini diatur secara rinci tentang hak atas tanah serta masalah pelepasan haknya, dalam tiga bab yaitu Pasal 1 sampai dengan Pasal 7 tentang hak atas tanah; Pasal 8 sampai dengan Pasal 18 tentang pelepasan tanah; dan Pasal 19 sampai dengan Pasal 20 tentang Peraturan Campuran. Ketentuan yang paling penting dari *Agrarische Besluit* terletak pada Pasal 1 nya yang menyatakan bahwa *behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling deervoormelde wet, blijft het beginsel gehanhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen domein van de staat is*. Hal itu berarti terhadap semua tanah yang dikuasai oleh pihak lain yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak eigendommenya, maka tanah-tanah tersebut adalah tanah domein (milik) negara. Kata dibuktikan dengan hak eigendommenya, menunjuk bahwa setiap hak harus dibuktikan kepemilikannya. Bukti kepemilikan hanya akan ada setelah proses pendaftaran haknya telah dilakukan melalui proses kadaster, yaitu pengukuran, pemetaan. Setelah pengukuran dan pemetaan ini selesai diselenggarakan dan kadaster telah

terbentuk, maka bidang-bidang tanah tersebut menjadi obyek suatu surat hak atas tanah (*gerechtigke acte*) menyatakan bahwa negara sebagai pemilik tanah<sup>7</sup>. Lebih lanjut oleh **Eman** dikatakan bahwa hak-hak atas tanah rakyat Indonesia tunduk pada pengaturan hukum adat, sedangkan hukum adat sendiri tidak mengenal lembaga hak milik seperti pada eigendom yang dimaksudkan pasal 570 BW, oleh karena itu semua tanah rakyat Indonesia menjadi *domein van de staat*. Menurut Pasal 570 BW, hak eigendom adalah hak yang memberikan wewenang penuh untuk menikmati kegunaan sesuatu benda (tanah) untuk berbuat bebas terhadap benda atau tanah itu dengan kekuasaan penuh, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang ditetapkan oleh badan-badan penguasa yang berwenang dan tidak mengganggu hak-hak orang lain. Ketentuan Pasal 570 BW tersebut berpangkal dan berpusat pada individu serta pengertian hak eigendom sebagai hak atas tanah yang penuh dan mutlak. Oleh karena itu, ketentuan hukum tanahnya bertitik tolak dari pengutamaan kepentingan pribadi (individualistis/liberalis) sehingga pangkal dan pusat pengaturan terletak pada *eigendom recht* (hak eigendom) yaitu pemilikan perorangan yang penuh dan mutlak disamping *domein verklaring* atas pemilikan tanah oleh negara. Dalam pandangan *Agrarische Besluit*, yang tidak terkena pemberlakuan Pasal 1 nya, yaitu tanah-tanah : tanah-tanah daerah swapraja, tanah-tanah yang menjadi eigendom menurut Pasal 570 BW, tanah-tanah partikelir (*particuliere landrijen*) dan tanah-tanah eigendom agrarian (*agrarische eigendom*). Tanah-tanah tersebut diatas masuk dalam kategori *Onvrijland Domein* (tanah negara yang tidak bebas), sedangkan tanah-tanah yang terkena Pasal 1 *Agrarische Besluit* akan menjadi *Vrijland Domein* (tanah negara bebas)<sup>8</sup>. *Agrarisch Besluit* atau disingkat AB merupakan suatu keputusan pelaksana dari *Agrarische Wet*. Dalam Pasal 1 AB tersebut dimuat suatu asas yang sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan hukum tanah administratif Hindia Belanda. Asas

---

<sup>7</sup> Eman, **Prinsip Hukum Ruang Bawah Tanah Untuk Bangunan Gedung Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional**, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2006, h.67

<sup>8</sup> Ibid, h.67

tersebut dinilai sebagai hal yang “memperkosakan” hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada hukum adat.

Tatanan kepemilikan tanah demikian itu jelas bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas negara yang merdeka dan modern. Hal itu sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Penjelasan Umum Angka II Butir (2) UUPA yang menyatakan bahwa tidaklah perlu dan tidaklah pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia atau negara bertindak sebagai pemilik tanah. Dengan kata lain, lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) Indonesia bertindak selaku badan penguasa. Selaku badan penguasa maka dari Hak Menguasai Negara dapat memberikan wewenang kepadanya agar mengatur pemberian dan penggunaan tanah kepada perseorangan, masyarakat, maupun kepada perusahaan agar tanah dimanfaatkan bagi pencapaian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang merupakan sebagai hubungan penguasaan, bukan sebagai *domein van staat* seperti yang ada dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit*. Pengertian penguasaan ini tidak sama dengan pemilikan, kata penguasaan lebih bersifat *publiekrechtelijk* (karakter hukum publiknya), bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privatrechtelijk* (karakter hukum privatnya). Karakter hukum publik atau *publiekrechtelijk* menyangkut wewenang secara umum dari negara untuk melakukan pengaturan, penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam termasuk tanah demi tercapai kemakmuran. Wewenang secara umum dapat diartikan sebagai suatu hak dan untuk bertindak atau suatu kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada pihak lain. Hal ini berarti, hubungan antara sumber daya agraria dengan negara dalam bentuk Hak Menguasai Negara ini tidak menempatkan negara sebagai subyek perorangan atau negara sebagai pemilik, melainkan negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia. Pengertian personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia menunjukkan negara sebagai perwujudan kehendak dan kedaulatan rakyat, tindakan yang dilakukan oleh negara adalah tindakan yang mewakili tindakan dan kepentingan rakyat dan

bukan semata-mata tindakan negara secara perorangan. Dalam posisinya seperti ini, negara tidak terlepas dari rakyat dan dengan demikian negara menjadi personifikasi *hak kommones* (sebagai pemegang kekuasaan) dan *hak imperium* (kekuasaan atas pemakaian) sumber daya agraria. Dua hak ini (*hak kommones dan hak imperium*) dipergunakan secara bersama dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.<sup>9</sup> Hal ini sesuai dengan pendapat **Iman Soetikinjo** yang mengatakan bahwa dalam mengadakan hubungan langsung antara negara dengan tanah, dapat dipilih tiga kemungkinan<sup>10</sup>:

- a. Negara sebagai subyek, yang kita persamakan dengan perorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara negara dan tanah itu mempunyai sifat *privaatrechtelijk*, negara sebagai pemilik. Hak Negara adalah hak dominium;
- b. Negara sebagai subyek dalam kedudukan sebagai negara, bukan perorangan. Jadi, sebagai badan kenegaraan yang *publikrechtelijk*. Hak negara adalah *dominium* juga, disamping itu dapat digunakan hak publik;
- c. Negara sebagai subyek, dalam arti sebagai personifikasi rakyat seluruhnya. Jadi, bukan sebagai perorangan atau badan kenegaraan. Dalam konsep ini, negara tidak lepas dari rakyatnya. Apabila demikian, hak negara adalah hak *communes* atau hak imperium, yaitu hak menguasai tanah atau penggunaanya.

Hak Menguasai Negara memberikan wewenang kepada negara baik secara kedalam maupun keluar<sup>11</sup>. Ke dalam, negara berwenang untuk:

- a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, ekonomis dan sosial (Pasal 14 ayat 1 UUPA) sedang pemerintah daerah juga diharuskan memuat rencana yang demikian sesuai dengan rencana pusat (Pasal 14 ayat 2 UUPA);
- b. Menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum (Pasal 4 UUPA). Hal ini berarti bahwa bagi perorangan atau badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik privat atas tanah;
- c. Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah dengan menentukan luas maksimum tanah yang boleh dimiliki atau dikuasai

---

<sup>9</sup> Eman, *op.cit*, h.82

<sup>10</sup> Iman Soetikinjo, **Politik Agraria Nasional**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, h.20.

<sup>11</sup> Iman Sutikinjo, *Op.Cit*, h.28. Lihat pula Sri Hayati, **Kewenangan Negara Atas Tanah**, Yuridika, Volume 18, Nomor 2 Maret 2003, h.168-169.

perorangan (Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA), mengingat bahwa tiap-tiap warganegara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat 2 UUPA);

- d. Menentukan agar setiap orang atau badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri, dengan beberapa pengecualian (Pasal 10 UUPA). Ini menjaga jangan sampai ada absenteisme.
- e. Berusaha agar tidak ada tanah terlantar dengan menegaskan bahwa semua hak mempunyai fungsi sosial, dan bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai suatu hak atas tanah (Pasal 6 dan Pasal 15 UUPA);
- f. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dsb. Misalnya : soal hak guna usaha, guna bangunan, sewa menyewa dsb, seperti dalam Pasal 16 UUPA;
- g. Mengatur pembukaan tanah, memungut hasil hutan (Pasal 46 UUPA) dan penggunaan air dan ruang angkasa (Pasal 47 dan Pasal 48 UUPA);
- h. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 47 dan Pasal 48 UUPA);
- i. Mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum ( Pasal 19 UUPA)

Sedangkan kewenangan negara ke luar adalah:

- a. Menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa didalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3) UUPA. Hal ini merupakan hubungan yang bersifat abadi dan tidak dapat diputuskan oleh siapapun juga. Dalam artian, negara harus menjaga dan mempertahankan dari pihak manapun juga;
- b. Menegaskan bahwa orang asing (bukan bangsa Indonesia ) tidak dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada di dalam wilayah Indonesia. Hanya warganegara Indonesialah yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dan yang terkuat itu (hak milik atas tanah) di seluruh wilayah Indonesia (Pasal 21 UUPA).

Pendapat **Iman Soetikno** juga senada dengan pendapatnya **Sudikno Mertokusumo** yang menyatakan pelimpahan kewenangan Bangsa Indonesia kepada organ kekuasaan tertinggi yaitu negara mempunyai wewenang, yaitu<sup>12</sup>:

a. Wewenang ke dalam, yaitu :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan

---

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 2002, h.116

h. 435-436

alam yang terkandung di dalamnya. Termasuk dalam wewenang ini adalah :

- a) Membuat suatu rencana umum mengenai penggunaan bumi termasuk tanah, air, ruang angkasa untuk berbagai macam kepentingan yang bersifat politik, ekonomis dan sosial serta keagamaan (Pasal 14 UUPA);
  - b) Mewajibkan kepada setiap pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanahnya, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA)
  - c) Mewajibkan agar setiap pemegang hak atas tanah mengerjakan sendiri tanahnya (Pasal 10 UUPA);
  - d) Mengatur cara-cara pembukaan tanah, pemungutan hasil hutan (Pasal 46 UUPA).
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Termasuk wewenang ini antara lain:
- a) menentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh manusia Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum ( Pasal 16 UUPA);
  - b) mengusahakan agar sebanyak mungkin orang yang dapat mempunyai hubungan dengan tanah dengan menentukan luas maksimum dan minimum penguasaan tanah (Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA)
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Termasuk wewenang ini antara lain:
- a) mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah seperti jual beli, sewa menyewa, hibah, wakaf, warisan (Pasal 26 UUPA);
  - b) Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 UUPA)

#### b. Wewenang keluar

- 1) Negara harus menegaskan bahwa hubungan Bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Indonesia bersifat abadi. Maksudnya hubungan tersebut tidak dapat diputuskan oleh siapapun (Pasal 1 ayat (3) UUPA);
- 2) Menegaskan bahwa orang asing tidak dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat (hak milik) dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat (Pasal 9 jo Pasal 21 UUPA).

Hak Menguasai Negara ini meliputi seluruh bumi, air dan ruang angkasa di wilayah Negara Republik Indonesia baik yang<sup>13</sup>:

- a) Di atasnya sudah ada hak orang perorangan atau keluarga dengan apapun nama hak itu;
- b) Di atasnya masih ada hal ulayat dan hak semacamnya itu, apapun nama hak tersebut;
- c) Di atasnya tidak ada hak-hak tersebut sub a dan sub b, dan/atau sudah ada tidak ada pemegang hak-hak tersebut,( misalnya bekas tanah swapraja, tanah bekas hak-hak barat, tanah tak bertuan, hutan negara dan sebagainya) sebelumnya(seperti bekas tanah swapraja dan tanah bekas hak barat

Berdasarkan Hak Menguasai Negara Pasal 33 ayat(3) UUD 1945 semua tanah yang ada dalam wilayah Republik Indonesia dikuasai oleh negara, namun demikian negara dapat menetapkan tanah-tanah tersebut untuk dipunyai dan dimiliki oleh warganegaranya dengan suatu hak atas tanah. Pemberian hak oleh negara kepada warganegaranya ditetapkan dalam suatu penetapan pemerintah (*beschikking*), sekaligus suatu bukti hukum bagi rakyat bahwa yang bersangkutan adalah pemilik tanah, karenanya berhak mendapat perlindungan. Hak yang diberikan negara kepada rakyatnya agar tanah dimanfaatkan bagi pencapaian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di sisi lain, pelaksanaan Hak Menguasai Negara tersebut di atas dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Hal ini sesuai dengan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA.

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa ketentuan dalam ayat 4 adalah bersangkutan dalam menyelenggaraan pemerintahan daerah. Persoalan agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat (pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar). Dengan demikian pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya

---

<sup>13</sup> Imam Soetiknjo, Op.cit,h.52-53

akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria pada pemerintah daerah dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah. Dengan demikian menurut ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, wewenang negara yang bersumber dari negara dipegang oleh pemerintah pusat, sehingga sifatnya sentralistik dan pelaksanaannya berdasarkan asas dekonsentrasi.

## **2. Pemakaian Rumah Milik dan/atau Dalam Pengusaan Pemerintah Kota Surabaya Sebagai Pemanfaatan Asset/Barang Milik Daerah**

Berdasarkan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman mencatumkan bahwa Pemerintah atau Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus dan rumah negara. Dalam Pasal 39 ayat (2) mencantumkan bahwa Pembangunan rumah khusus dan rumah negara dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sebagaimana ketentuan tersebut, maka rumah khusus dan rumah negara merupakan aset negara dan/atau daerah.

Aset/Barang Milik Daerah pada prinsipnya diadakan adalah untuk mengemban tugas pokok dan fungsi dari Dinas/Instansi pemerintah. Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang memerlukan barang tertentu maka diadakanlah dari berbagai sumber dana anggaran ataupun sumbangan dan hibah. Kemudian dengan terbentuknya daerah otonom maka aset/barang tersebut menjadi barang milik daerah otonom yang selanjutnya pengelolaannya menjadi tanggung jawab **Kepala Daerah sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelola Barang Milik Daerah**. Dengan perubahan struktur pemerintahan ini, serta melihat kepada kepentingan masyarakat daerah dan kepentingan pemerintahan daerah sendiri terjadilah perkembangan pembangunan daerah antara lain pembangunan perkantoran yang

baru, pemindahan lokasi fasilitas masyarakat berdasarkan peruntukan penggunaan wilayah berupa *Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)* yang sangat diperlukan pengaturannya sehingga terjadilah misalnya perpindahan: Terminal, kantor, rumah sakit, sekolah, lapangan bola/olah raga, pembangunan rumah khusus dan rumah dinas dan sebagainya.

Rumah khusus sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus, sedangkan Rumah Negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri. Berdasarkan definisi tersebut, maka pembangunan rumah khusus dan rumah negara merupakan pembangunan rumah yang bertujuan untuk menyediakan sarana dan prasarana (pemukiman) dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pemerintah.

Dengan demikian pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh pemerintah Kota Surabaya yang dipakai oleh masyarakat atau pihak III harus dilakukan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai. Pengelolaan barang milik daerah meliputi :

- a. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
- b. Penggadaan;
- c. Penerimaan, penyimpanan dan penyaluran;
- d. Penggunaan;
- e. Penatausahaan;
- f. Pemanfaatan;
- g. Pengamanan dan pemeliharaan;
- h. Penilaian;

- i. Penghapusan;
- j. Pemindahtangan;
- k. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
- l. Pembiayaan; dan tuntutan ganti rugi.

Pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya yang dilakukan oleh pihak III merupakan salah satu dari pemanfaatan aset/barang milik daerah. Berdasarkan Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah mencantumkan bahwa pemanfaatan aset terdiri dari 3 bentuk, yaitu :

- a. Sewa;
- b. Pinjam Pakai;
- c. Kerjasama Pemanfaatan; dan
- d. Bangun Guna Serah dan Bangun Serah Guna.

Berdasarkan Pasal 32 yang mengatur tentang bentuk pemanfaatan barang/aset milik daerah, maka pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah dalam bentuk Sewa.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah mencantumkan bahwa Pemanfaatan barang/aset milik daerah yang berbentuk sewa memiliki beberapa ketentuan, yaitu :

- a. Sewa tidak mengubah status kepemilikan;
- b. Penyewaan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengelolaan setelah mendapat persetujuan dari Kepala Daerah;
- c. Penyewaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan Surat Perjanjian sewa-menyewa yang memuat :
  - Pihak-pihak yang terikat dalam perjanjian;
  - Jenis, luas atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu;
  - Tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu penyewaan; dan
  - Persyaratan lain yang dianggap perlu.

- d. Penyewa harus membayar retribusi yang tergolong Retribusi atas pemanfaatan/pemakaian barang/kekayaan milik daerah.

Berdasarkan fungsi negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah yang memiliki wewenang untuk menyediakan sarana dan prasarana serta fungsi regulator (mengatur), maka pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh pemerintah daerah yang dimanfaatkan oleh orang lain/pihak III harus diatur secara jelas tentang hubungan hukum antara pemerintah dengan pemakai rumah, instrumen yang menyeleksi pemakaian rumah, dan pengendalian atas pemakaian rumah. Mengingat perumahan yang dimiliki atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya sangat terbatas dibandingkan dengan kebutuhan rumah bagi masyarakat, pada sisi lain pemerintah diberi kewenangan untuk melakukan pengelolaan atas perumahan tersebut, maka untuk dapat menempati rumah diperlukan perizinan. Perizinan perumahan sangat penting, hal tersebut dikarenakan ada beberapa tujuan perizinan yang ingin dicapai yaitu:

- a. Mengarahkan/mengendalikan aktivitas tertentu, misalnya berkenaan dengan pemanfaatan tanah dan bangunan, juga pengendalian berkenaan kemungkinan adanya perubahan fisik bangunan yang disebabkan oleh pemegang izin;
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan, misalnya berkenaan dengan penggunaan bangunan/rumah tersebut digunakan untuk usaha, maka diperlukan adanya pengendalian lingkungan agar tidak menimbulkan bahaya bagi lingkungan;
- c. Melindungi obyek-obyek tertentu. Hal tersebut perlu dipahami bahwa banyak bangunan-bangunan yang saat ini yang saat ini dikuasai atau dibawah pengawasan pemerintah kota merubakan bagian dari cagar budaya, sehingga keberadaannya perlu dijaga dan dikendalikan antara lain melalui perizinan;
- d. Membagi benda-benda yang sedikit. Sebagaimana diketahui bahwa jumlah rumah tidak sebanding dengan kebutuhan masyarakat akan perumahan, selain itu rumah-rumah tersebut dalam perkembangannya berada pada tempat-tempat yang strategis sehingga rumah-rumah tersebut menjadi benda yang sangat terbatas, sedangkan peminat yang berkeinginan menempati tidak sebanding dengan jumlah perumahan;

Rumah-rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat dipakai atau dihuni oleh seseorang atau badan hukum melalui mekanisme perizinan yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Izin diterbitkan oleh Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah karena ada hubungan hukum antara Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah dengan rakyat. Antara Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah dan rakyat terjalin suatu hubungan timbal balik. Pada satu sisi, rakyat mempengaruhi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya. Pada sisi yang lain, Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah memberi pengaruh tertentu pada rakyat. Jadi, antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan rakyat saling mempengaruhi. Tugas Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah adalah mengatur dan mengurus. Tugas mengatur berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang harus ditaati oleh rakyat. Dalam rangka tugas mengatur, Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah memerintah dan melarang, sehingga melahirkan sistem perizinan, sedangkan tugas mengurus berkaitan dengan mewujudkan kesejahteraan sosial dan memberikan jaminan kesehatan bagi rakyat. Izin merupakan perangkat Hukum Administrasi yang digunakan oleh Pemerintah untuk mengendalikan warganya. Di samping tujuannya, melalui sistem perizinan diharapkan tercapai tujuan-tujuan tertentu, yaitu :

- a. Adanya suatu kepastian hukum;
- b. Perlindungan kepentingan umum;
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan;
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu.<sup>14</sup>

Tatiek Sri Djatmiati menyatakan bahwa izin adalah suatu sarana hukum yang dipakai oleh Pemerintah dalam mengendalikan kehidupan masyarakat agar tidak menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku. Izin juga merupakan instrumen yuridis yang dipergunakan oleh Pemerintah dalam pelayanan

---

<sup>14</sup>Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, h. 108.

masyarakat.<sup>15</sup> Izin merupakan instrument yang dimiliki oleh Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah untuk mengendalikan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Suatu izin yang diberikan oleh Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya.

Selain tujuan-tujuan tersebut, dengan adanya perizinan juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang izin maupun pemilik rumah. Berdasarkan penjabaran tentang fungsi izin, maka dalam mengatur pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya oleh orang lain Pemerintah Kota Surabaya telah menerbitkan Izin Pemakaian Rumah sebagaimana diatur Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 1986 tentang Pemakaian Rumah Yang Dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

#### **B. Kajian Praktik Penyelenggaraan Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya.**

Di Surabaya pengaturan pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 9 Tahun 1986 tentang Pemakaian Rumah Yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 23 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Atas Rumah Yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Pemberian Izin Pemakaian Rumah di pemerintah Kota Surabaya merupakan kewenangan Pemerintah Kota Surabaya yang dilimpahkan kepada Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan. Hal ini sesuai dengan Susunan Organisasi Tata Kerja di

---

<sup>15</sup>Tatiek Sri Djatmiati, "Kerjasama Antar Daerah Dalam Bidang Perizinan", *Majalah YURIDIKA*, Vol. 20 No. 4, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Juli - Agustus 2005, h. 258.

Pemerintah Kota Surabaya, dimana penyelenggaraan pengelolaan Barang Milik Daerah di Pemerintah Kota Surabaya dilakukan oleh 2 (dua) instansi yaitu : 1) Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan dan 2) Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah pemerintah Kota Surabaya. Pengelolaan aset pemerintah Kota Surabaya oleh kedua instansi tersebut didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam pengelolaan barang milik daerah Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2008 ditindak lanjuti dengan Peraturan Walikota Nomor 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya, Peraturan Walikota Nomor 96 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Surabaya dan Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kodefikasi dan Lokasi Barang Milik Daerah.

Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya menyatakan bahwa Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan Bidang pengelolaan aset yang berupa: Pertanahan dan Bangunan, Pekerjaan Umum dan Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian, sedangkan dalam Peraturan Walikota Nomor 96 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Surabaya Bagian Perlengkapan mempunyai tugas melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan bidang Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian yang rinciannya sebagai berikut :

- a. penetapan kebijakan pengelolaan aset daerah kota selain tanah dan bangunan;
- b. pelaksanaan pengelolaan (pengadaan) aset daerah kota selain tanah dan bangunan;
- c. pengadaan pakaian dinas dan kelengkapannya;
- d. pelaksanaan fasilitasi unit layanan pengadaan;
- e. pelaksanaan pengelolaan (penyimpanan dan distribusi) aset daerah kota selain tanah dan bangunan; dan
- f. pengelolaan bengkel kendaraan.

### **C. Kajian terhadap Implikasi Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya merupakan salah satu upaya hukum yang memberikan dasar hukum dan prosedur bagi pemerintah Kota Surabaya dalam memberikan persetujuan atas permohonan seseorang atau badan hukum yang mengajukan Izin Pemakaian Rumah atas Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Dalam menjawab permasalahan tentang wewenang pemerintah Kota dalam memberikan persetujuan, mekanisme dan kewajiban pemegang Izin Pemakaian Rumah atas Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, maka rancangan peraturan daerah ini memuat ketentuan tentang :

1. Wewenang Pemerintah Daerah Terhadap Pemakaian Rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya;
2. Pemberian Izin Pemakaian Rumah;
3. Prosedur izin;
4. Masa Berlakunya Izin;
5. Hak, Kewajiban dan Larangan Pemegang Surat Izin Pemakaian Rumah;

Setiap pemegang Izin Pemakaian Rumah berhak :

- a. memakai rumah selama masa berlakunya Izin Pemakaian Rumah;
- b. memperpanjang dan mengalihkan Izin Pemakaian Rumah sesuai ketentuan yang berlaku;
- c. membangun kembali bangunan rumah yang rusak dengan persetujuan Kepala Daerah yang biayanya ditanggung oleh pemegang izin.

Setiap pemegang Izin Pemakaian Rumah berkewajiban:

- a. membayar retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah sesuai ketentuan yang berlaku;
- b. membayar Pajak Bumi dan Bangunan, rekening listrik, air bersih dan rekening lainnya sesuai ketentuan yang berlaku;
- c. memakai rumah sesuai dengan fungsi dan peruntukannya;
- d. menghuni rumah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan terhitung surat Izin Pemakaian Rumah diterbitkan;

- e. memelihara rumah agar tetap dalam keadaan baik;
- f. memperbaiki rumah apabila ada kerusakan;
- g. menerima petugas/pegawai Pemerintah Kota Surabaya yang ditugaskan untuk melakukan pengawasan terhadap rumah yang ditempati oleh pemegang izin;
- h. mengosongkan/menyerahkan rumah dalam keadaan baik pada saat Izin Pemakaian Rumah berakhir dan tidak diperpanjang;
- i. menghibahkan bangunan rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c kepada Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. memberitahu secara tertulis kepada Kepala Daerah apabila tidak dapat menghuni rumah lebih dari 3 (tiga) bulan berturut-turut.

Sedangkan larangan bagi pemegang Izin Pemakaian Rumah :

- a. mengalihkan Izin Pemakaian Rumah kepada pihak lain tanpa persetujuan Kepala Daerah;
  - b. menambah bentuk fisik bangunan rumah tanpa izin tertulis dari Kepala Daerah;
  - c. mengurangi bentuk fisik bangunan rumah;
  - d. mempunyai lebih dari 1 (satu) surat Izin Pemakaian Rumah;
  - e. menyewakan rumah baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain; dan
  - f. memakai rumah yang tidak sesuai dengan fungsinya tanpa persetujuan Kepala Daerah.
5. Ketentuan Retribusi
  6. Sanksi Administratif
  7. Ketentuan Pidana
  8. Ketentuan penyidikan
  9. Ketentuan Peralihan
  10. Ketentuan Penutup

Ketetuan penutup merupakan pengaturan tentang kepastian hukum akan keberlakuan rancangan peraturan daerah dan bagaimana konsekwensinya terhadap kegiatan Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya sebelum berlakunya peraturan daerah ini.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya perlu melakukan evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun secara horinsontal. Analisis peraturan perundang-undangan juga dilakukan terhadap peraturan daerah dan peraturan walikota, khususnya yang berlaku sebagai dasar hukum terhadap pemberian Izin Pemakaian Rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Dengan demikian dalam membentuk Peraturan Daerah Izin Pemakaian Rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, maka peraturan perundang-undangan yang dievaluasi dan dianalisis meliputi:

##### **1. Undang-Undang Dasar 1945**

Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal ini memberikan kewenangan pada Negara mengatur hal-hal yang berhubungan dengan tanah. Pengaturan ini melahirkan konsep "Hak Menguasai Negara", namun hak menguasai dalam hal ini bukanlah berupa hak keperdataan atau hak milik namun berupa hak dari Negara untuk mengelola dan mengatur pemanfaatan tanah untuk digunakan bagi kemakmuran rakyat.

##### **2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)**

Penjelasan Umum II angka (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa berpedoman pada hak menguasai dari negara atas tanah maka negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peraturan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, daerah

swatantra), untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Berdasarkan Pasal 2 ayat 4 UUPA hak menguasai dari negara tersebut dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Daerah. Bentuk pelimpahan hak menguasai negara tersebut adalah dengan memberikan **hak pengelolaan kepada daerah**.

Selain hak pengelolaan juga diberikan hak pakai atas tanah Negara. Ketentuan Hak Pakai (HP) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Dan secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah., segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

### 3. **Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.**

Dalam Pasal 14 (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota yang salah satunya adalah pelayanan pertanahan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pelayanan di bidang pertanahan yang telah dilimpahkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Salah satu kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penggunaan hak pengelolaan adalah

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; dan
- c. Memberikan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan suatu hak.

Terhadap kewenangan tersebut pemerintah daerah perlu membentuk peraturan daerah yang melegitimasi kewenangan tersebut.

#### **4. Undang-Undang No 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman**

Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang *a quo* mencantumkan bahwa Pemerintah atau Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus dan rumah negara. Lebih lanjut, Pasal 39 ayat (2) mencantumkan bahwa Pembangunan rumah khusus dan rumah negara dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sebagaimana ketentuan tersebut, maka rumah khusus dan rumah negara merupakan aset negara dan/atau daerah. Pasal 1 angka 11 Undang-Undang *a quo* mendefinisikan Rumah Khusus sebagai rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus. Sedangkan rumah Negara menurut pasal 1 angka 12 adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri. Pasal 39 (4) tegas menyatakan bahwa Rumah khusus dan rumah Negara merupakan barang milik Negara/daerah yang dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **5. Peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah**

Barang milik daerah berdasar pasal 1 angka 2 adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Dalam hal pengelolaan barang daerah tersebut, Kepala daerah (walikota Surabaya) bertindak sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) peraturan pemerintah *a quo*. Sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah, Walikota berwenang sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (2) diantaranya adalah menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah serta menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan tanah dan bangunan. Kewenangan penetapan kebijakan diwujudkan dalam kewenangan pemerintah untuk menetapkan peraturan daerah yang memberikan dasar legitimasi baik bagi pemerintah daerah dalam

melaksanakan kewenangannya dan bagi masyarakat sebagai pengguna layanan pemerintah daerah.

Terkait dengan pemanfaatan asset daerah tersebut, pasal 20 peraturan *a quo* menetapkan bentuk-bentuk pemanfaatan barang milik daerah diantaranya berupa:

- a. Sewa;
- b. pinjam pakai;
- c. kerjasama pemanfaatan;
- d. bangun guna serah dan bangun serah guna

maka pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah dalam bentuk Sewa. Berdasarkan pasal 1 angka 9, unsur-unsur dalam sewa adalah:

- a. sewa merupakan pemanfaatan atas asset daerah yang dilakukan oleh pihak lain;
- b. dalam jangka waktu tertentu
- c. menerima imbalan uang.

Pihak ketiga dapat memanfaatkan pemakaian rumah milik atau diawasi pemerintah kota dengan syarat memperoleh izin dari kepala daerah.

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan barang daerah sebagaimana diatur dalam pasal 8 ayat (2) huruf h, berwenang untuk melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan barang milik daerah yang ada dalam penguasaannya. Sebagai instrument dalam melakukan pengawasan dan pengendalia, pemerintah kota Surabaya berwenang untuk menerbitkan Izin Pemakaian Rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya.

**6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah**

Pasal 33 peraturan *a quo* mencantumkan bahwa Pemanfaatan barang/aset milik daerah yang berbentuk sewa memiliki beberapa ketentuan, yaitu :

- a. Sewa tidak mengubah status kepemilikan tanah;
- b. Penyewaan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengelolaan setelah mendapat persetujuan dari Kepala Daerah;
- c. Penyewaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan Surat Perjanjian sewa-menyewa yang memuat :
  - Pihak-pihak yang terikat dalam perjanjian;
  - Jenis, luas atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu;
  - Tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu penyewaan; dan
  - Persyaratan lain yang dianggap perlu.

Lebih lanjut, pasal 34 menegaskan bahwa pemakaian atau pemanfaatan barang milik daerah selain disewakan sebagaimana dimaksud pada pasal 33 dapat dikenakan retribusi. Retribusi ini tergolong Retribusi atas pemanfaatan/pemakaian barang/kekayaan milik daerah.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) menyebutkan, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia. Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, Pemerintah dan, serta melakukan penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain, tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

Pada sisi lain dalam konteks empirik, pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi fasilitator, memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam hal perumahan dihadapkan pada fakta untuk memberikan kepastian hukum dalam dua sisi, yakni kepada masyarakat dan kepada pemerintah sendiri terkait dengan perumahan yang dimiliki oleh pemerintah Kota Surabaya. Maka hal ini tidak dapat dilepaskan dengan aspek pengelolaan kekayaan daerah. Dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan barang milik negara/daerah diperlukan adanya kesamaan persepsi dan langkah secara integral dan menyeluruh dari unsur-unsur yang terkait dalam pengelolaan barang milik Negara/daerah. Pada prinsipnya Perda ini dibentuk pula dalam bingkai Pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan barang milik Negara/daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan gubernur/bupati/walikota sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masingmasing;
- b. Asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik Negara/daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. Asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik negara/daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.

- d. Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah diarahkan agar barang milik negara/daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
- e. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik negara/daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
- f. Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah serta penyusunan Neraca Pemerintah.

## **B. Landasaan Sosiologis**

Secara geografis Surabaya terletak pada 112° 36' sampai dengan 112° 54' Bujur Timur, dan 7° 12' sampai 7° 21' Lintang Selatan, dengan ketinggian 3 – 6 meter di atas permukaan laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah dan Gayungan dengan ketinggian 25 – 50 meter di atas permukaan laut. Topografi Surabaya 80% dataran rendah, dengan kemiringan < 3 - 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5 – 15%. Wilayah Kota Surabaya secara administratif dibatasi oleh:

- Sebelah Utara : Selat Madura.
- Sebelah Timur : Selat Madura.
- Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo.
- Sebelah Barat : Kabupaten Gresik.

Kota Surabaya memiliki luas wilayah kurang lebih 326.37 Km<sup>2</sup> yang terbagi atas 31 Kecamatan dengan 160 Kelurahan. Jumlah penduduk pada Tahun 2008 berdasarkan data BPS setempat tercatat sebanyak 2.902.507 jiwa dengan perincian laki-laki = 1.453.135 jiwa dan perempuan 1.449.372 jiwa. Surabaya merupakan kota multi etnis yang kaya budaya. Beragam etnis ada di Surabaya, seperti etnis Melayu, Cina, India, Arab dan Eropa. Etnis Nusantara pun dapat dijumpai, seperti Madura,

Sunda, Batak, Kalimantan, Bali, Sulawesi yang membaaur dengan penduduk asli Surabaya membentuk pluralisme budaya yang selanjutnya menjadi ciri khas kota Surabaya. Mata pencaharian penduduk Surabaya adalah pengusaha, pegawai dan pedagang.

Secara empirik, Surabaya sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, merupakan pusat pertumbuhan orde pertama yang telah menjadi “magnet” terkuat bagi penduduk di daerah penyangga (hinterland), terutama daerah di sekitar kota Surabaya. Keberadaan Kota Surabaya tersebut merupakan bagian dari daerah perkotaan (urban) di Indonesia. Secara umum, pertumbuhan penduduk perkotaan di P.Jawa terus berkembang sehingga Jawa telah dijuluki sebagai urban island. Mereka datang ke Kota Surabaya karena di tempat tersebut banyak pilihan untuk memperoleh berbagai kesempatan dalam upaya memperbaiki kehidupannya. Masyarakat datang ke Kota Surabaya dengan berbagai motif, meskipun motif ekonomi adalah unsur yang paling dominan. Mereka mempunyai persepsi dan harapan untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi daripada di daerah asal, terutama perdesaan. Meskipun demikian, pesatnya pertumbuhan penduduk Kota Surabaya selain disebabkan oleh proses migrasi, juga karena penambahan alami. Kota Surabaya itu sendiri telah berkembang dalam proses interaksi dari komponen keadaan penduduk, teknologi, lingkungan dan organisasi perkotaan sehingga telah melahirkan problematika perkotaan yang kompleks. Salah satu problematika yang kompleks tersebut adalah bagaimana mengelola perumahan yang sebenarnya merupakan penguasaan atau aset pemerintah kota ditengah dinamika pertumbuhan penduduk dan tanggungjawab dalam pemenuhan hak-hak masyarakat atas perumahan.

Berdasarkan inventarisasi aset yang ada pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, maka rekapitulasi rumah yang dikuasai dan diawasi oleh Pemerintah Kota Surabaya terbagi dalam 5 (lima) kawasan sebagaimana tergambar dalam tabel di bawah ini :

NO	LOKASI	LUAS TANAH	JUMLAH RUMAH
1.	Kawasan Kalidami	2.825	28
2.	Kawasan Menur III Komplek KMS	1.663,2	26
3.	Kawasan Ngagel Rejo Kidul	1.515,5	17
4.	Kawasan Ngagel Kebonsari & Bratang Gede	7.675,5	38
5.	Kawasan Rungkut Lor RL III	3.305,5	53
	J U M L A H	16.984,7	162

Dari tabel di atas, tampak bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah menguasai dan mengawasi beberapa rumah yang ada di beberapa kawasan di Kota Surabaya. Rumah-rumah tersebut merupakan aset-aset yang termasuk dalam barang milik daerah dan perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah kota terutama terkait dengan pengelolaannya.

### C. Landasan Yuridis

Kajian Yuridis mengenai Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat dilepaskan dari aspek yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen yuridis yang mengikat dan berlaku umum yang menjadi dasar pengaturan. Penyelenggaraan asas desentralisasi oleh Pemerintah adalah otonomi daerah yang berlangsung dan diselenggarakan oleh daerah otonom. Baik dalam konsep otonomi daerah maupun daerah otonom terkandung wewenang (fungsi) mengatur (*regelend*) dan mengurus (*bestuur*). Perbuatan 'mengatur' berarti menciptakan norma hukum yang *berlaku umum* dan umumnya bersifat *abstrak* sebaliknya *mengurus* memiliki arti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku *individual* dan bersifat *konkret*. Menurut **Benjamin**

**Hoesen (tt)**, secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasustik). Secara konseptual, maka pembentukan Perda termasuk dalam kategori wewenang mengatur, yang berarti menciptakan norma hukum berlaku umum dan abstrak. Apa yang dapat kita lihat dari pengaturan Perda dalam sistem perundang-undangan di Indonesia sebagai peraturan yang mengikata umum, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah menunjukkan signifikansi dan eksistensi penting dari jenis peraturan ini. Terhadap hal ini **Irawan Soejito (1983)** menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Sedangkan **Amiroeddin Syarif (1987)** menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat. Senada dengan kedua pendapat tersebut, **Bagir Manan (1992)** berpendapat bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom – berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Perda merupakan instrumen regulatif yang paling penting dalam mengejawantahkan kewenangan otonom daerah dalam mengurus dirinya sendiri.

Berdasarkan analisa mengenai peraturan perundang-undangan yang relevan sebagaimana pada bab II, maka Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya mengenai Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai Pemerintah Kota Surabaya mempunyai landasan yuridis sebagai berikut :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah

Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 7 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5188);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 20 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4609) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 78 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4855);
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2011 Nomor 694);
10. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2010 Nomor 13 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013

(Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2013 Nomor 2 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 2);

11. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2004 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2004 Nomor 2/E);
12. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2009 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 9 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 9);
13. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 14 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 13).

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERDA**

**A. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum merupakan satu ketentuan yang berisi :

- a. Batasan pengertian atau definisi
- b. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Daerah
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai Pemerintah Kota Surabaya, substansi ketentuan umum antara lain meliputi:

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Kepala Daerah adalah Walikota Surabaya.
3. Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah yang selanjutnya disebut Dinas adalah Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.
4. Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah adalah Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.
5. Rumah milik atau dikuasai Pemerintah Daerah adalah rumah yang pengelolaannya dilaksanakan oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya dan dipakai oleh orang pribadi berdasarkan Izin Pemakaian Rumah.
6. Izin Pemakaian Rumah adalah izin yang diberikan oleh Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai rumah yang dimiliki atau dikuasai Pemerintah Kota Surabaya.
7. Pemegang Izin Pemakaian Rumah adalah orang pribadi yang memperoleh Izin Pemakaian Rumah dari Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai rumah yang dimiliki atau dikuasai Pemerintah Kota Surabaya.
8. Pemberian Izin Pemakaian Rumah yang selanjutnya disebut Pemberian Izin Pemakaian Rumah untuk pertama kali adalah pemberian Izin Pemakaian Rumah kepada orang pribadi yang akan memakai atau telah secara nyata memakai rumah yang dimiliki atau dikuasai Pemerintah Kota Surabaya.

9. Perpanjangan Izin Pemakaian Rumah adalah perpanjangan terhadap Izin Pemakaian Rumah yang akan atau telah habis masa berlakunya dengan ketentuan subjek pemegang Izin Pemakaian Rumah tidak mengalami perubahan.
10. Pengalihan Izin Pemakaian Rumah adalah beralihnya Izin Pemakaian Rumah dari pemegang Izin Pemakaian Rumah lama kepada pemegang Izin Pemakaian Rumah baru.
11. Duplikat Izin Pemakaian Rumah adalah pengganti Surat Izin Pemakaian Rumah yang hilang atau rusak, yang masa berlakunya Izin Pemakaian Rumah belum berakhir.

## **B. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya berisi aturan atau norma, baik berupa norma kewenangan maupun norma perilaku. Norma kewenangan merupakan aturan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kota Surabaya (Kepala Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah) untuk melakukan pelayanan pemanfaatan Barang Milik Daerah berupa rumah, memberikan Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai Pemerintah Kota Surabaya dan pengawasan dan pengendalian terhadap pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Sedangkan norma perilaku merupakan aturan yang berisi perintah, larangan, dispensasi dan izin dalam pemakaian rumah milik atau dikuasai oleh pemerintah Kota Surabaya yang dipakai atau digunakan oleh orang lain atau pihak III. Sistematika muatan materi Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

- BAB I : Ketentuan Umum
- BAB II : Subyek Izin Pemakaian Rumah
- BAB III : Permohonan dan Pemberian Izin Pemakaian Rumah
- BAB IV : Hak, Kewajiban dan Larangan
- BAB V : Masa Berlakunya Izin Pemakaian Rumah
- BAB VI : Berakhirnya Izin Pemakaian Rumah
- BAB VII : Pencabutan Izin Pemakaian Rumah
- BAB VIII : Surat Izin Pemakaian Rumah Hilang atau Rusak

- BAB IX : Ketentuan Retribusi
- BAB X : Sanksi Administratif
- BAB XI : Ketentuan Pidana
- BAB XII : Ketentuan Penyidikan
- BAB XIII : Ketentuan Peralihan
- BAB XIV : Ketentuan Penutup

### **C. Ketentuan Peralihan**

Ketentuan peralihan merupakan ketentuan yang memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk :

- a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. Menjamin kepastian hukum;
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Luasnya lingkup muatan materi yang akan diatur dalam peraturan ini yang meliputi ketentuan pemberian Izin Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, wewenang pemerintah kota, prosedur bagi pemerintah Kota Surabaya dalam memberikan persetujuan atas permohonan seseorang atau badan hukum yang mengajukan Izin Pemakaian Rumah atas Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Rumah Milik atau dikuasai Pemerintah Kota Surabaya tersebut masuk dalam kategori asset dari pemerintah kota Surabaya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, dikarenakan rumah-rumah tersebut dibangun dan dibiayai melalui anggaran daerah. Rumah-rumah milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat dipakai atau dihuni oleh seseorang atau badan hukum melalui mekanisme perizinan. Izin tersebut sekaligus menjadi instrument bagi pemerintah kota untuk mengendalikan kegiatan masyarakatnya. Pemberian Izin Pemakaian Rumah di pemerintah Kota Surabaya merupakan kewenangan Pemerintah Kota Surabaya yang dilimpahkan kepada Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan, sesuai dengan Susunan Organisasi Tata Kerja di Pemerintah Kota Surabaya Rancangan Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya diperlukan sebagai legitimasi tindakan pemerintah dalam mengeluarkan Izin Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh pemerintah Kota Surabaya sekaligus sebagai dasar hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat pemohon izin akan hak dan kewajibannya atas izin yang diberikan.

## **B. Saran**

Agar pelaksanaan penyusunan Peraturan Daerah tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan serta dukungan pembiayaan yang cukup. Untuk itu harus dilakukan berdasarkan jadwal yang jelas dengan kegiatan yang rinci untuk setiap tahapannya

Surabaya, 29 Juni 2012

Tim Penyusun  
Unit Perancangan Hukum dan Kontrak Bisnis  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

- |                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| 1. Dr. Sukardi, SH, MH.           | Ketua<br>ttd      |
| 2. Sri Winarsi, SH, MH.           | Sekretaris<br>ttd |
| 3. Radian Salman, SH, LLM.        | Anggota<br>ttd    |
| 4. Faisal Kurniawan, SH, MH, LLM. | Anggota<br>ttd    |

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur:

- Attamimi, A., Hamid., *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Asmara, Galang, *Ombudsman Nasional Sitem Pemerintahan Republik Indonesia*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005,
- Chinhengo, Austin M., *Essential Jurisprudence*, Cavendish Publishing Limited, London, 1995
- Hadjon, Philipus M. et.al., *Pengantar Hukum Administrasi*, cetakan ketujuh, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Harsono, Boedi, *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Djakarta,1971.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta,2003
- Ismaya, Samun, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu,2011.
- Kahana, Kagan K, *Three Great System of Jurisprudence*, Steven & Son.London, 1955.
- Kelsen, Hans., *General Theory of Law and State*, Rusel & Rusel, New York, 1973.
- Latif, H. Abdul., *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan ( Beleidsregel ) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Manan, Bagir., *Perjalanan Historis Pusat 18 UUD 1945*, UNSIKA, 1993
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, cetakan kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2001
- \_\_\_\_\_, et.al., *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Jakarta, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

Masthuri,Budi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta,2005

Parlindungan, A.P., *Serba-serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1984.

\_\_\_\_\_, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung,1989.

\_\_\_\_\_, *Berakhirnya Hak-hak Atas tanah Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1989.

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

\_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, 2012.

Soetiknjo ,Iman , *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta,1990

Mertokusumo,Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty,Yogyakarta,2002

#### **Disertasi :**

Eman, *Prinsip-prinsip Pengaturan Ruang Bawah Tanah Untuk Bangunan Gedung Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006.

Hajati, Sri, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Investasi* , Disertasi, Program pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.

#### **Makalah:**

Philipus. M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Yuridika, Volume 14, No. 6, Surabaya, 1999.

\_\_\_\_\_, *Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Makalah), Seminar Hukum Nasional "Implementasi UU No. 10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, "Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2005.

\_\_\_\_\_ *Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan*, Disampaikan dalam : Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Diselenggarakan oleh BPHN bekerjasama dengan dengan FH-UA, tanggal 9-10 Juni 2004.

Hayati, Sri, *Kewenangan Negara Atas Tanah*, Yuridika, Volume 18, Nomor 2 Maret 2003.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*.

Ceramah Prof. Dr. Laica Marzuki, SH., pada tanggal 16 Juni 2003 di Kantor Komisi Ombudsman Nasional ( CFG. Sunaryati Hartono, Budhi Masthuri, Enni Rochmaeni, Winarso, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia, Komisi Ombudsman Nasional*, Jakarta, 2003.

CFG. Sunaryati Hartono, *Fungsi dan Wewenang Ombudsman di Daerah*, makalah, disampaikan pada Seminar Nasional Ombudsman Daerah diadakan di Fakultas Hukum Unair, tanggal 7 September 2006,

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4839)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4493) yang telah ditetapkan *sebagai undang-undang* dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548).

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang *Perumahan dan Kawasan Permukiman* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188)
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746).
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4609).
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang *Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya*.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1993 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang *Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang *Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan pemberian Hak Atas Tanah Negara*
- Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1987 tentang *Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat yang dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya*.

Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya No.12 Tahun 1994 tentang *Pemakaian Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat Yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.*

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang *Izin Pemakaian Tanah.*

Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 22 Tahun 1993 tentang *Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian tanah atau Tempat-tempat Yang dikuasai Oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Surabaya..*

Keputusan Walikotamadya Kepala daerah Tingkat II Surabaya Nomor 27 Tahun 1995 tentang *Tata Cara Mendapatkan Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Pengelolaan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.*

Keputusan Walikotamadya Kepala daerah Tingkat II Surabaya Nomor 17 Tahun 1996 tentang Perubahan pertama Keputusan Walikotamadya Kepala daerah Tingkat II Surabaya Nomor 27 Tahun 1995 tentang *Tata Cara Mendapatkan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Pengelolaan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.*

Keputusan Walikotamadya Kepala daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang *Tata cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.*