Hak Penguasaan Atas Tanah-Tanah dengan Hak Adat oleh Pemerintah Kota Pasuruan untuk Kepentingan Pembangunan dalam Tinjauan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960

Oleh :
Istijab, S.H., M.Hum., M.Pd. dan Wiwin Ariesta, S.H., M.H.
(Keduanya adalah Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Merdeka Pasuruan)

Abstraksi

Hak penguasaan atas tanah-tanah dengan hak adat/hak ulayat, sejak status desa telah berubah status menjadi kelurahan. Konsekuensi logisnya Perangkat Desa dengan mendapat Tanah Gogol berakibat mendapat gaji dari Negara. Sehingga Tanah Sawah/Tanah Tambak yang dulunya dikuasai oleh Desa, sekarang dikuasai negara. Hal ini menjadi pangkal berubahnya penguasaan tanah-tanah dengan hak adat/hak ulayat menjadi tanah yang dikuasai oleh pemerintah. Hanya dengan keputusan/penetapan walikota saja status tanah berubah fungsi dan peruntukannya, yang lebih parah jika terjadi berubahan status hanya untuk kepentingan umum. Munculnya pihak ketiga atau bahkan munculnya Badan Usaha Swasta menambah rumitnya masalah.

Tujuan penelitian ini untuk mencapai hasil akhir dengan fokus pada tanah-tanah sawah atau tanah-tanah tambak di kelurahan-kelurahan di kota Pasuruan yang dulunya adalah desa-desa yang memiliki tanah-tanah dengan hak-hak adat. Penelitian ini menggunakan penelitian yang memadukan penelitian kuantitatif – kualitatif, atau dalam bahasa penelitian hukumnya adalah normatif-empiris sehingga diperoleh temuan :

1) Prinsip pengaturan tanah dengan hak adat untuk kepentingan umum
2) Formulasi pengaturan tanah dengan hak adat untuk kepentingan umum

Kata Kunci : *Penguasaan Tanah, Tanah dengan Hak Adat, Prinsip Pengaturan, Formulasi Pengaturan, Kepentingan Umum*.

Abstraction

The right of control over lands with customary rights/ulayat rights, since the status of the village has changed to a kelurahan status. The logical consequence is that the Village Apparatus by obtaining Gogol's Land resulted in receiving a salary from the State. So that the Land of Rice Fields / Land of Ponds which was once controlled by the Village, is now controlled by the state. This is the basis for changing the control of land with customary rights/ulayat rights into land controlled by the government. Only with the

decision/stipulation of the mayor, the status of the land will change its function and designation, which is even worse if the status changes only for the public interest. The emergence of third parties or even the emergence of Private Enterprises adds to the complexity of the problem.
The purpose of this research is to achieve the final result by focusing on rice fields or ponds in the villages in Pasuruan city which used to be villages that owned lands with customary rights. This study uses research that combines quantitative – qualitative research, or in the language of legal research it is normative-empirical so that the findings are:
1) The principle of land regulation with customary rights for the public interest
2) Formulation of land regulation with customary rights for public interest

Keywords: Land Tenure, Land with Customary Rights, Regulatory Principles, Regulatory Formulation, Public Interest.

A. Pendahuluan

Pasuruan adalah kota di Jawa Timur yang terletak pada koordinat $7^0$38'LU ,112^0 54'BT.[1] Wilayah administrasi kota Pasuruan[2] terdiri dari empat kecamatan dan 34 kelurahan[3]. Luas wilayah 36,56 km^2 dan berpenduduk 208.079 jiwa dengan kepadatan 5.091 jiwa/km^2 [4]. Batas wilayah Kota Pasuruan ini adalah sebelah utara berbatasan dengan Selat Madura, sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Rejoso, sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Pohjentrek dan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Kraton, semua dalam wilayah kabupaten Pasuruan.

Pemerintahan Pasuruan sudah ada sejak tahun 1617 dan yang berkuasa adalah seorang Tumenggung yang bergelar Kiai Gede

[1] http://www.pasuruankota.go.id diunduh pada 7 April 2016
[2] Berdasar UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara resmi berlaku sejak 1 Januari 2001. Pada awalnya masih terdapat 3 kelurahan yang berstatus tertinggal yang diadaptasikan dari nama Desa Tertinggal, atas dasar infrastruktur, kultur dan struktur daerah secara fisik masih belum mencerminkan daerah kota.
[3] Peraturan Daerah No. 10/2002 tentang Perubahan Status dari Desa menjadi Kelurahan pada tanggal 12 Januari 2002.
[4] Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Pasuruan, Desember 2013.

Dermoyudho I[5] sampai dibentuknya Residensi Pasuruan pada tanggal 1 Januari 1901, sedangkan kotapraja (Gemeente) Pasuruan atas dasar Staatblat 1918 No. 320 dengan nama *Stads Gemeente van Pasoeroean* pada tanggal 20 Juni 1918. Pada tanggal 14 Agustus 1950, Kotamadya Pasuruan ditetapkan sebagai daerah otonom yang terdiri atas desa dalam 1 kecamatan. Perkembangan selanjutnya, pada tanggal 21 Desember 1982, kotamadya Pasuruan diperluas menjadi 3 kecamatan dengan 19 kelurahan dan 15 desa.[6]

Bertolak dari hal di atas, tentu timbul sebuah permasalahan baru ketika pada tanggal 12 Januari 2002, dengan dasar hukum Peraturan Daerah No. 10/2002 tentang Perubahan status dari Desa diubah menjadi Kelurahan. Konsekuensi logisnya adalah sistem pemerintahan desa yang berjalan selama ini menggunakan sistem demokrasi langsung pemilihan kepala desa, kini tidak lagi, sebab kepala Kelurahan adalah diangkat oleh Walikota. Termasuk didalamnya adalah penguasaan tanah-tanah adat seperti tanah gogol, tanah jabatan, tanah kas desa dan tanah vasilitas umum akan berubah status. Penguasaan tanah-tanah dengan hak adat telah menjadi tanah yang dikuasai oleh negara (Hak Menguasai Negara). Di lain pihak, prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan[7] telah banyak mempengaruhi perbuatan-perbuatan administrasi negara melakukan penetapan (*beschikking*). Untuk itu, tidak berlebihan jika penelitian ini diangkat judul, ”Hak Penguasaan atas Tanah-Tanah dengan Hak Adat oleh Pemerintah Kota Pasuruan untuk

[5] Ibid http://www.pasuruankota.go.id

[6] Desa yang dimaksud di sini, adalah desa yang tunduk pada UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang tidak mencerminkan sebuah otonomi yang sesungguhnya seperti yang ditetapkan pada UU No. 19/1965 tentang hak-hak otonomi desa yang gagal dilaksanakan. Secara khusus, bagi 15 desa yang ada ini, berlaku ketentuan pengaturan tentang hak-hak tanah adat.

[7] Selama ini banyak pembiasan makna Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan menurut Keppres No. 55 Tahun 1993, demikian juga benturan makna Kepentingan Umum dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 dan makna Kepentingan Umum dalam Perpres No. 65 Tahun 2006.

Kepentingan Pembangunan dalam Tinjauan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960".

B. Prinsip-Prinsip Hukum yang Mendasari Pengaturan bagi Pemerintah Kota Pasuruan untuk Menguasai Tanah-Tanah dengan Hak Adat/Ulayat untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum atas Dasar Undang-Undang No. 5 Tahun 1960

Berdasar latar pendahuluan di atas, untuk memberikan arah yang lebih fokus pada penelitian ini, maka akan diuraikan prinsip-prinsip hukum yang mendasari pengaturan bagi pemerintah kota Pasuruan untuk menguasai tanah-tanah dengan hak adat/ulayat untuk pembangunan demi kepentingan umum atas dasar **Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.**

Menurut UUD NRI 1945, pasal 1 ayat (3) dikatakan, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Negara hukum dalam sistem hukum Eropa Continental, terjemahan dari *rechsstaat*, dan dalam sistem hukum Anglo Saxon, terjemahan *the rule of law*. Ni'matul Huda memberikan penjelasan rinci sebagai berikut.

> "..Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechsstaat, istilah rechsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad ke 19 meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama, di samping berasal dari istilah *rechsstaat*, istilah negara hukum juga merupakan terjemahan dari *the rule of law*, dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat terdapat perbedaan antara keduanya, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia"[8]

Konsep *rechsstaat* lebih bersifat revolusioner, lahir dari perjuangan menentang absolutisme utamanya di Perancis, sedangkan konsep *the rule of law* lahir secara evolusioner. Karakter *rechsstaat* bertumpu dari sistem

[8] Ni'matul Huda, 2011, ***Hukum Tata Negara Indonesia***, Jakarta : P.T. Rajawali Grafindo Persada, hal. 74

civil law bercorak administratif, sedangkan karakter *the rule of law* bertumpu pada *common law* bercorak judicial.

Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa kontinental memberikan ciri-ciri *rechsstaat* sebagai berikut :

a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia
c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur).*
d. Adanya peradilan administrasi.[9]

Sedangkan AV Dicey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon memberikan ciri-ciri *the rule of law* sebagai berikut :

a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
b. Kedudukan yang sama didepan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh udang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.[10]

Selanjutnya AV Dicey mengetengahkan tiga arti dari the rule of law sebagai berikut :

a. Supremasi absolut atau predominasi dari regular law untuk menentang pengaruh dari arbitrary power dan meniadakan kesewenang-wenangan prerogatif atau dicretionary authority yang luas dari pemerintah.
b. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada ordinary law of the land yang dilaksanakan oleh ordinary court, ini berarti tidak ada orang yang di atas hukum; tidak ada peradilan administrasi.
c. Konstitusi adalah hasil dari the ordinary law of the land, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.[11]

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *rechsstaat* maupun *the rule of law* mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *rechsstaat* dengan *rule*

[9] Moh. Mahfud MD, 2000, ***Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia***, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 28.
[10] Ibid. hal 28 - 29
[11] Ni'matul Huda, Op. Cit., hal. 75.

of law adalah adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

Inti dari teori negara kesejahteraan (*welfare state*) di atas, dipergunakan untuk menganalisis mengenai pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebab peran negara lebih luas dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang berorientasi untuk kepentingan umum.

Bertolak dari konsep undang-undang, undang-undang mempunyai 2 (dua) arti, yaitu undang-undang dalam arti materiil dan dalam arti formit. Undang-undang dalam arti materiil adalah segala bentuk peraturan yang mengikat karena isinya. Undang-undang dalam arti formil adalah peraturan yang dibuat oleh badan legislatif (DPR) dan eksekutif (Presiden), undang-undang dalam arti formil ini lebih dikenal dengan istilah undang-undang. Sedangkan undang-undang dalam arti materiil lebih dikenal dengan istilah peraturan perundang-undangan. Jimliy Asshidiqie mengemukakan peraturan perundang-undangan adalah :

> "Peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislator maupun oleh regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku."[12]

Pendapat Jimliy Assidiqy tersebut menegaskan semua produk hukum tertulis yang berisi norma yang mengatur (*regeling*) yang dibuat oleh legislator atau regulator atau lembaga-lembaga negara dalam ilmu hukum tata negara disebut peraturan perundang-undangan. Hal senada juga disampaikan oleh Mahfud MD. Menurut Mahfud MD peraturan perundang-undangan adalah.

> "Semua hukum dalam arti yang luas yang dibentuk dengan cara tertentuoleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam

[12] Jimly Asshidiqie, 2011, ***Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara***, Jakarta : Rajawali Press, hal. 163

> bentuk tertulis. Hukum dalam arti yang luas mencakup semua peraturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu sesuai dengan tingkat dan lingkup kewenangannya yang biasanya disebut dengan peraturan perundang-undangan". [13]

Pendapat Mahfud MD di atas menekankan bahwa peraturan perundang-undangan adalah berbagai jenis peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara sesuai dengan tingkat dan lingkupnya masing-masing. Senada dengan pendapat Jimly Assidiqy dan Mahfud MD di atas, Azis Syamsuddin mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai kaedah hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Menurut pasal 1 agka 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LN.2011-82,TLN.5324), Peraturan perundang-undangan adalah peraturan hukum tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Teori perundang-undangan dimaksudkan untuk pisau analisis mengenai konsistensi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Lebih lanjut dalam teori keadilan, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi hukum harus dilaksanakan, disamping itu hukum juga berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban masyarakat, sebagaimana ungkapan Brian Z. Tamahana:"*the fundamental function of law is the maintenance of social order"*. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi juga karena adanya pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar tersebut harus selalu diperhatikan yaitu kepastian hukum

[13] Moh. Mahfud MD, 2009, ***Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu***, Jakarta : Rajawali Press, hal. 255

(*rechtssicherheit)*, kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilam (*gerechtigkeit*).

Dalam kaitan dengan penegakan hukum yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan, sebuah pribahasa latin menyatakan, *fiat justitia et pereat mundhus* (meskipun langit akan runtuh hukum harus ditegakkan). Adagium tersebut menyiratkan adanya suatu komitmen yang sangat tinggi dalam meweujudkan keadilan di dalam kehidupan bersama. Hukum dibuat hakekatnya untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat, masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaannya hukum harus selalu mencerminkan nilai keadilan. Nilai keadilan dalam hukum merupakan hal yang sangat esensial dalam hukum selain kepastian dan kemanfaatan. Nilai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum merupakan nilai-nilai yang saling melengkapi satu sama lain.

Pembentukan hukum harus berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu, Yakni prinsip-prinsip yang menyangkut kepentingan umum suatu bangsa. Prinsip-prinsip yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut diambil dari keyakinan-keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu yang adil dan baik. Hukum harus ditegakkan oleh pemerintah agar tujuan Negara dapat tercapai, tujuan negara ini dapat dicapai dengan menyelaraskan dengan tujuan hukum itu sendiri.

Aristoteles menyatakan bahwa “hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”. Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan, yaitu *justitia distributitave* dan *justitia comutativa*. *justitia distributativa* menuntut bahwa setiap orang mendapatkan apa yang menjadi hak atau jatahnya (*to teach his own)*. Jatah ini tidak sama untuk setiap orangnya tergantung pada kekayaan, kelahiran, pendidikan, kemampuan dan sebagainya, sifatnya adalah operasional. Adil dalam hal ini adalah apabila setiap orang mendapatkan hak atau jatahnya secara proporsional. *Justitia distributiva* merupakan tugas pemerintah terhadap warga negaranya, menentukan apa yang dituntut oleh masyarakat. Dalam *justitia distributiva*

ini merupakan kewajiban pembentuk undang-undang untuk diperhatikan dalam menyusun undang-undang.

Justitia commutativa memberi kepada setiap orang sama banyaknya. Dalam pergaulan didalam masyarakat *Justitia commutativa* merupakan kewajiban setiap orang terhadap sesamanya. Disini yang dituntut adalah kesamaan, dikatakan adil disini apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang kedudukan dan sebagainya. *Justitia distributiva* merupakan urusan pembentuk undang-undang. Sedangkan *Justitia commutativa* merupakan urusan hakim. Hakim memperhatikan hubungan perseorangan yang mempunyai kedudukan prosesuil yang sama tanpa membedakannya (*equality before the law)*. Kalau *Justitia distributive* itu sifatya proporsional, maka *Justitia commutativa* sifatnya mutlak, karena memperhatikan kesamaan.

Suatu hal yang terpenting dari ajarannya adalah bahwa keadilan harus dipahami sebagai kesamaan, yang terbagi dalam kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numeric mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit, misalnya semua warga negara adalah sama kedudukannya didepan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.

Jauh lebih lanjut tentang teori kepastian hukum, bahwa setiap aturan hukum, baik berupa undang-undang maupun hukum yang tidak tertulis berisi aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan dalam masyarakat dalam dalam membebani atau melakukan tindakan tindakan individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Dengan demikian, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu; *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau yang tidak boleh dilakukan; *kedua*, berupa keamanan

hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah, karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dilakukan atau dibebankan oleh negara terhadap individu, Sudikno Mertokusumo mengemukakan, kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu, yaitu adanya ketertiban yang diwujudkan dari adanya kepastian hukum.

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim, antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus serupayang telah diputuskan. Dalam menjaga kepastian hukum peran pemerintah dan pengadilan sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan harus dipulihkan seperti sediakala. Demikian pula pengadilan, meskipun suatu negara bukan penganut doktrin stare decisis, dalam mengadili kasus serupa dengan kasus yang telah diputus oleh pengadilan sebelumnya yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, pengadilan perlu meneladani putusan hakim terdahulu. Apabila terjadi putusan pengadilan yang berbeda dalam kasus yang serupa, sedangkan jarak waktu tidak terlalu lama, maka hal itu akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kepastian hukum (legal certainly) merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Diantara peraturan yang ada, peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau yurisprudensi. Namun demikian, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata terletak pada bentuknya yang tertulis (written)

oleh sebab itu, agar mampu menciptakan kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain memenuhi syarat-syarat formal juga harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu: (1) jelas dalam perumusannya (unambiguitas); (2) konsisten dalam perumusannya baik secara intern maupun ekstern, (3) tepat dan mudah dimengerti penggunaan bahasanya."

Akhir dan terakhir kajian ini dari teori penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum konkrit. Penemuan hukum dilakukan oleh karena undang-undang tidak lengkap atau tidak jelas, hakim harus mencari hukumnya dan harus menemukan hukumnya (*rechtsvinding*). Teori tentang penemuan hukum ini menjawab pertanyaan mengenai norma yang tidak jelas, sehingga memerlukan interpretasi atau penafsiran. Pada dasarnya setiap orang dapat menemukan hukum, namun penemuan hukum yang dilakukan oleh orang adalah doktrin , dalam ilmu hukum doktrin bukanlah hukum melainkan sumber hukum.

Dalam penemuan hukum dikenal adanya aliran progresif dan aliran konservatif. Aliran progresif berpendapat bahwa hukum dan peradilan merupakan alat untuk perubahan-perubahan sosial, sedangkan aliran konservatif berpendapat bahwa hukum dan peradilan itu hanyalah untuk mencegah kemerosotan moral dan nilai-nilai lain.

Undang-undang sebagaimana kaedah hukum pada umumnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia, oleh karena itu harus dilaksanakan dan ditegakkan. Untuk dapat melaksanakannya undang-undang harus dibuat secara jelas, kejelasan setiap udnang-undang ini sangat penting, oleh karena itu setiap undang-undang dilengkapi penjelasan yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara. Namun demikian tidak selalu penjelasan undang-undang dapat memperjelas bunyi pasal dalam undang-undang. Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang terhadap teks undang-undang agar

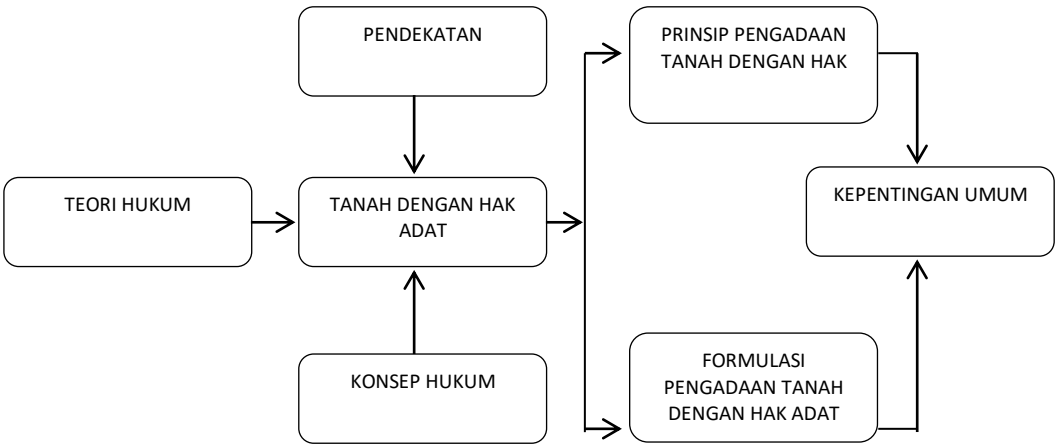
ruang lingkup dapat diterapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa kongkret. Metode interpretasi ini adalah salah satu sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.

Peraturan perundang-undangan yang tidak jelas, kurang lengkap, bersifat statis, dan tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat, halitu menimbulkan ruang kosong yang harus diisi oleh hakim dengan menemukan hukumnya yang dilakukan degan cara menjelaskan, menafsirkan atau melengkapi peraturan perundang-undangan. Penemuan hukum oleh hakim tidak semata-mata menyangkut penerapan peraturan perundang-undangan terhadap peristiwa kongkret, tetapi juga menciptakan hukum dan membentuk hukumnya sekaligus.

Hukum dalam melakukan penemuan hukum berpedoman pada metode-metode yang telah ada. Metode-metode dalam penemuan hukum meliputi metode interpretasi (*intepretation method*), metode kontruksi hukum atau penalaran (*redeneerweijzen*). Interpretasi dalam hukum terjadi apabila terdapat ketentuan undang-undang yang secara langsung dapat ditetapkan pada peristiwa kongkret yang dihadapi, metode dilakukan dalam hal peraturannya sudah ada, tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkret karena terdapat norma yang kabur (*vage normen*), konflik antar norma hukum (*antinomy normen*), dan ketidakpastian peraturan perundang-undangan.

C. Kerangka Konseptual

Penelitian ini menggunakan kerangka konseptual sebagai berikut:



Gambar 1: Kerangka konseptual

I. Konsep Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyiadakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk untuk kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah untukmencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dengan demikian konsep dasar pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah berdasarkan kesepakatan para pihak, yaitu pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan dilakukan oleh hak pemegang atas tanah, dengan lembaga pertanahan untuk menentukan besarnya gantikerugian. Ganti kerugian merupakan penggantian atas

nilai tanah dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah. Musyawarah dilakukan paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada lembaga pertanahan untuk menentukan bentuk dan atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Apabila pihak yang berhak keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, ia diberikan hak untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 14 hari sejak putusan Pengadilan Negeri. Putusan Mahkamah Agung/ Pengadilan Negeri yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

Penggantian terhadap kerugian baik fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Sebagai imbalan pada prinsipnya pemberian ganti kerugian harus seimbang dengan nilai tanah, termasuk segala benda yang terdapat diatasnya yang dilepaskan atau diserahkan itu. Jadi idealnya jumlah ganti rugi yang diterima pemegang hak atas tanah harus sama dengan nilai tanah, termasuk benda-benda yang ada di atas tanah.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 hanya menentukan ganti kerugian yang bersifat fisik, sedangkan ganti kerugian yang bersifat non fisik tidak termasuk dalam bentuk kerugian. Sebagai sebuah catatan ganti kerugian non fisik meliputi hilangnya pekerjaan bidang usaha sebagai sumber penghasilan dan sumber pendapatan lain yang

berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Oleh karena itu sebagai alternatif dalam memberikan ganti kerugian misalnya penyediaan lapangan kerja, bantuan pelatihan sebagai pengganti kerugian yang bersifat non fisik.

Bentuk dan besarnya ganti kerugian yang dilakukan dalam pasal 36 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu:

a.Uang
b. Tanah pengganti
c.Pemukiman kembali
d. Kepemilikan saham
e.Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Dasar perhitungan besarnya ganti kerugian ditentukan berdasarkan Nilai jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak tahun berjalan; nilai jual bangunan dan nilai jual tanaman. Namun seringkali ganti kerugian tidak dapat menggambarkan nilai sebenarnya dari tanah. Bentuk ganti kerugian yang diberikan terhadap bekas pemegang hak ulayat (hak masyarakat hukum adat) adalah dalambentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Apabila musyawarah tidak tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, pemegang hak atas tanah diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri jika setelah diputuskan oleh Pengadilan Negeri pemegang hak atas tanah tidak menerima putasan itu, pemegang hak atas tanah untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permononan kasasi, putusan pngadilan negeri/mahkamah agung yang telah mempunyaikekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian. Jika pemegang hak atas tanah masih tidak menerima dengan putusan Mahkamah Agung, pemerintah dapat

melakukan pengadaan tanah dengan cara menitipkan ganti kerugian di Pengadilan Negeri (konsinyasi)

Penitipan ganti kerugian juga dapat dilakukan dalam hal:

a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian;
   1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
   2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
   3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berenang;
   4. Menjadi jaminan di bank;[14]

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. Apabila ditempuh melalui cara jual beli, tukar-menukar atau cara lain, maka ketentuan yang berlaku bagi kedua belah pihak adalah ketentuan-ketentuan dalam hukum perdata. Oleh karena itu transaksi itu harus memenuhi ketentuan syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Sementara itu ketentuan dan tata cara pembuatan perjanjian, pendaftaran, dan peralihan haknya mengikuti ketentuan dalam peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Sedangkan pengadaan yanah untuk pembangunan yang dilakukan oleh pihak swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. Pembangunan untuk

[14] Lihat pasal 42 ayat (2) UU No. 2/2012 junto pasal 86 ayat (3) PP No. 71 /2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

kepentingan swasta tidak diperkenankan minta fasilitas pemerintah untuk membebaskan tanah masyarakat.

II. Konsep Kepentingan Umum

Pengadaan tanah dan atau pencabutan tanah hanya dapat dilakukan jika pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum.sebagai sebuah konsep kepentingan umum dimaknai secara beragam oleh para ahli. Schenk memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan yang lebih banyak meberikan manfaat dari pada kerugian yang timbul. Maksudnya manfaat yang diberikan dapat dinikmati oleh masyarakat, meskipun menimbulkan kerugian bagi beberapa individu. Van poelje memberikan makna kepenting Schenk memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan yang lebih banyak meberikan manfaat dari pada kerugian yang timbul. Maksudnya manfaat yang diberikan dapat dinikmati oleh masyarakat, meskipun menimbulkan kerugian bagi beberapa individu. Van poelje memberikan makna kepentingan masyarakat luas yang harus dilayani oleh pemerintah, demi terwujudnya kesejahteraan hidup masyarakat. John Salendeho memberikan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hamkamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara. Sementara Bernard Limbong memberikan pengertian kepentingan umum adalah untuk keperluan, atau kebutuhan orang banyak atau tujuan yang luas.

Pasal 18 UUPA dan Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dengan tegas dinyatakan kepentingan umum termasuk “kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat”. Selanjutnya dalam memori penjelasan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 pada angka 4 huruf b disebutkan bahwa kepentingan umum mencakup :

1. Kepentingan usaha-usaha negara (Pemerintah Pusat dan Daerah)
2. Keperluan usaha-usaha swasta, yang benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang punya, dengan ketentuan usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pembangunan nasional, misalnya pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat.
3. Keperluan untuk menyelesaikan sesuatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat dan pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, sedangkan pemilik tidak bersedia menyerahkan tanahnya yang bersangkutan atas dasar musyawarah.

Dimaksudkan dalam UUPA dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah:

1. Kepentingan bangsa dan negara
2. Kepentingan bersama rakyat
3. Kepentingan pembangunan, mencakup pembangunan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri, perumahan dan kesehatan rakyat, peribadatan, pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, pengembangan produksi pertanian, peternaka, perikanan, industri, transmigrasi, dan pertambangan.

Menurut Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-pedoman Pencabutan Hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, sebuah pembangunan dikatagorikan sebagai “kepentingan umum” apabila:

1. Untuk kepentingan bangsa dan negara
2. Untuk kepentingan masyarakat luas

3. Untuk kepentingan rakyat bersama
4. Untuk kepentingan pembangunan, meliputi bidang: pertahanan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan semi budaya, kesehatan, olahraga, keselamatan umum terhadap bencana, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi, dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan.

III. Konsep Formulasi

Kata formulasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses merumuskan, menyusun, serta membentuk. Kata formulasi merupakan derivasi dari kata formula yang bermakna sebuah bentuk, rencana, atau metode. Dalam bahasa Inggris kata formulasi merupakan padanan dari kata "formulate" yang berartimerumuskan. Menurut Black Law Dictionary, formulasi merupakan derivasi dari kata "Formula" yang berarti "*in common law, a set form of words used in judicial proceedings, in the civil law, an action* (dalam sistem hukum common law, formula berarti sebuah bentuk dari kata-kata yang digunakan dalam proses peradilan, sedangkan dalam sistem civil law, formula berarti tindakan). Kata formulasi pada umumnya disandingkan dengan kata kebijakan atau kebijakan publik. Menurut Thomas Dye, "*public publicy is whatever governments choose to do or not to do*" (kebijakan publik adalah pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu). Dengan demikian, definisi diberikan oleh Thomas Dye tersebut mengandung 2 pengertian, yaitu (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan badan swasta, (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Membincangkan kebijakan tentunya tidak bisa dilepaskan dari hukum, menurut Muchsin dan Fadlilah Putra hubungan hukum dan kebijakan sangatlah erat, kebijakan publik pada

umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum,pada dasarnya hukum merupakan hasil dari kebijakan publik. Dengan demikian, antara hukum dan kebijakan publik pada tataran praktik sangat erat kaitannya, keduanya berjalan seiring dan saling mengisi, sebab hakekatnya produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik maka akan kehilangan makna substansinya, sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi (formalisas) dalam bentuk hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalnya. Formalisasi kebijakan bisa dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, atau peraturan daerah.

Dengan demikian, formulasi dalam disertasi ini dimaknai sebagai proses menyusun rencana, bentuk,dan prinsip pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Formulasi pengaturan pengadaan bagi pembangunan untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk merumuskan konsep, dan prinsip-prinsip pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentigan umum yang melibatkan badan usaha swasta yang berkeadilan dan membawa kesejahteraan masyarakat.

D. Temuan

Di akhir penelitian ini setelah dilakukan analisis informasi dan penafsiran data hasil akhir adalah temuan tentang :

1) Prinsip pengaturan tanah dengan hak adat untuk kepentingan umum
2) Formulasi pengaturan tanah dengan hak adat untuk kepentingan umum

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipergunakan untuk menganalisis *rasio legis* dan dasar ontologis pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pendekatan kasus (*cases appoach*) dipergunakan untuk menganalisis bentuk kerja sama antara pemerintah

kota Pasuruan dengan pihak ketiga yang berkaitan dengan penguasaan tanah-tanah dengan hak adat. Pendekatan sejarah (*historical approach*) dipergunakan untuk menganalisis sejarah pengaturan (norma hukum) pengadaan tanah dengan hak adat untuk kepentingan umum termasuk yang melibatkan badan usaha swasta, pendekatan sejarah ini juga dipergunakan untuk mencari dasar filosofi dari munculnya pengaturan pengadaan tanah dengan hak adat utamanya yang melibatkan badan usaha swasta. Penelusuran landasan filosofi pengaturan pengadaan tanah yang melibatkan swasta yang diatur di dalam PMDN No. 15 Tahun 1975, PMDN No 2 Tahun 1976, Keppres No 55 Tahun 1993, Perpres No. 36 Tahun 2005 jo perpres No. 65 Tahun 2006. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dipergunakan untuk membandingkan dan menganalisis konsep pengadaan tanah dengan hak-hak adat yang diharapkan dapat membuat formulasi baru mengenai pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan.

E. Hasil Penelitian

Lokasi penelitian ini, dipilih kota Pasuruan, dengan pertimbangan kota ini memiliki 4 kecamatan yang memiliki kelurahan yang berasal dari perubahan status desa menjadi kelurahan seperti tabel berikut :

Tabel 3: Tanggal perubahan status Kelurahan

No.	Kecamatan	Kelurahan berasal dari perubahan status Desa	Keterangan*)
1.	Gadingrejo	1. Karang Ketug 2. Randu Sari 3. Petahunan 4. Bukir 5. Sebani 6. Gentong 7. Krapyak 8. Gading rejo	12 Januari 2002 12 Januari 2002 12 Januari 2002 12 Januari 2002 12 Januari 2002 12 Januari 2002 12 Januari 2002 22 Desember 1982
2.	Panggungrejo	1. Bangilan 2. Kebon Sari	

		3. Pekuncen 4. Karang Anyar 5. Mayangan 6. Tambaan 7. Ngemplak rejo 8. Trajeng 9. Bugul Lor 10.Kandang Sapi 11.Mandaran rejo 12. Petamanan 13. Panggungrejo	22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 12 Desember 1982 12 Desember 1982
3.	Purworejo	1. Bakalan 2. Kepel 3. Bugul Kidul 4. Blandongan 5. Tapaan 6. Krampyangan	12 Januari 2002 12 Januari 2002 22 Desember 1982 12 Januari 2002 12 Januari 2002 12 Januari 2002
4.	Bugul Kidul	1. Tembok rejo 2. Purworejo 3. Kebon Agung 4. Pohjentrek 5. Purut Rejo 6. Sekar Gadung 7. Wirogunan	22 Desember 1982 22 Desember 1982 22 Desember 1982 12 Januari 2002 22 Desember 1982 12 Januari 2002 12 Januari 2002

Keterangan :

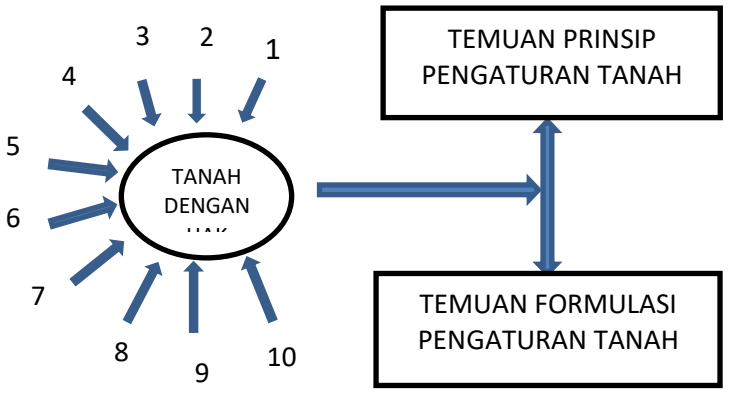
*) Dasar ditetapkannya menjadi Kelurahan dari Status Desa, atas dasar UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah No. 10/2002 tentang Perubahan Status dari Desa menjadi Kelurahan pada tanggal 12 Januari 2002.

1. Analisis Informasi

Analisis informasi yang digunakan dengan menggunakan prinsip-prinsip sebagai titik tolak berfikir, meliputi :

1. Prinsip hukum, 2. Prinsip kemanusiaan, 3. Prinsip keadilan, 4. Prinsip kepastian hukum, 5. Prinsip kemanfaatan, 6. Prinsip keterbukaan, 7. Prinsip keikutsertaan, 8. Prinsip kesejahteraan, 9. Prinsip keberlanjutan, dan 10.

Prinsip keselarasan, dalam model kerja berikut :



Gambar 3: Analisis Informasi

sehingga pada akhirnya dengan menggunakan 4 pendekatan di atas maka akan diperoleh temuan:

1) Prinsip pengaturan tanah dengan hak adat untuk kepentingan umum
2) Formulasi pengaturan tanah dengan hak adat untuk kepentingan umum

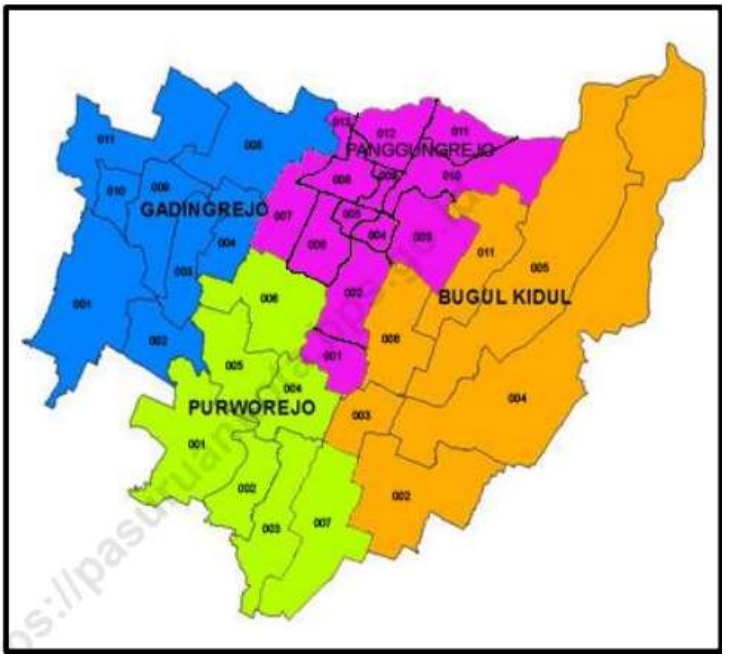
2. Kota Pasuruan

Sejak Indonesia merdeka 17 Agustus 1945, catatan sejarah pada saat itu terjadi Pemerintahan Hindia Belanda terakhir, walikota Pasuruan saat itu adalah F. Van Mourik (1941-1942). Pada jaman pemerintahan penjajahan Jepang, terjadi kevakuman pemerintahan di Pasuruan.

Setelah Indonesia merdeka, maka walikota pada saat itu dijabat oleh Astamoen (1949-1950), dan sejak tanggal 14 Agustus 1950 dinyatakan Kotamadya Pasuruan sebagai daerah otonom yang terdiri dari desa dalam 1 kecamatan. Pada tanggal 21 Desember 1982 Kotamadya Pasuruan diperluas menjadi 3 kecamatan dengan 19 kelurahan dan 15 desa. Pada tanggal 12 Januari 2002 terjadi perubahan status desa menjadi kelurahan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2002, dengan demikian wilayah Kota Pasuruan terbagi

menjadi 34 kelurahan. Berdasarkan UU No.22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah terjadi perubahan nama dari kotamadya menjadi kota maka Kotamadya Pasuruan berubah menjadi Kota Pasuruan.

Kota Pasuruan, adalah kota yang terletak pada daerah tapal kuda Jawa Timur, pada posisi geografis secara astronomis terbentang pada $112^0$45' – $112^0$55' Bujur Timur dan $7^0$35' – $7^0$45' Lintang Selatan. Secara ekonomis, posisi silang segitiga datar kota Pasuruan yang berada pada jalur utama barat jalan provinsi kota Surabaya, selatan kota Malang dan timur adalah Denpasar, Bali.



Gambar 4 : Peta Kota Pasuruan

Pembagian wilayah kota Pasuruan mengalami perkembangan yang cukup pesat dengan ditetapkannya menjadi Kelurahan dari Status Desa, atas dasar UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah No. 10/2002 tentang Perubahan Status dari Desa menjadi Kelurahan pada tanggal 12 Januari 2002.

Kota Pasuruan terdiri dari 4 kecamatan dan 34 kelurahan (dari total 666 kecamatan, 777 kelurahan, dan 7.724 desa di Jawa Timur). Pada tahun 2017, jumlah penduduknya mencapai 209.104 jiwa dengan luas wilayah 35,29 km² dan sebaran penduduk 5.925 jiwa/km². Wilayah kota Pasuruan pada bentangan dataran rendah dengan rata-rata ketinggihan 4 meter di atas permukaan laut dengan topografi melandai dengan kemiringan 0 – 1% dari selatan ke utara. Sehingga tidak mengherankan jika pada musim hujan di daerah ini sering terjadi banjir yang melanda daerah muara Sungai Welang perbatasan wilayah Kota Pasuruan dengan Kabupaten Pasuruan di sebelah barat. Demikian juga untuk daerah timur, adanya muara Sungai Rejoso yang meluap ketika terjadi banjir.

Tabel 4: Daftar Kecamatan, Kelurahan, Luas dan Jumlah Penduduk Kota Pasuruan

Kode Kemendagri	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Daftar Kelurahan	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk
35.75.03	Bugulkidul	6	Kepel Blandongan Tapaan Bakalan Krampyangan Bugul Kidul	11,11 km2	30.839 jiwa
35.75.01	Gadingrejo	8	Karangketug Gentong Sebani Petahunan Bukir Randusari Krapyakrejo Gadingrejo	8,27 km2	45.581 jiwa

Kode Kemendagri	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Daftar Kelurahan	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk
35.75.04	Panggungrejo	13	Bangilan Bugul Lor Kandangsapi Karangan Kebonsari Mandaranrejo Mayangan Ngemplakrejo Panggungrejo Pekuncen Petamanan Tamba'an Trajeng	7,83 km2	73.537 jiwa
35.75.02	Purworejo	7	Kebonagung Pohjentrek Purutrejo Purworejo Sekargadung Tembokrejo Wirogunan	8,08	58.120 jiwa
	TOTAL	**34**		35,29 km2	

Kota Pasuruan meliputi 4 kecamatan dan 34 kelurahan:

1. Kecamatan Gadingrejo (8 kelurahan), kantor: Jl. Ahmad Yani No. 57; telepon: 424079

2. Kecamatan Purworejo (7 kelurahan), kantor: Jl. P. Sudirman No. 465; telepon: 424041
3. Kecamatan Bugulkidul (6 kelurahan), kantor: Jl. Ir. H. Juanda; telepon: 421480
4. Kecamatan Panggungrejo (13 kelurahan), kantor: Jl. Jendral S. Parman No. 1; telepon: 5645260

Perekonomian masyarakat kota Pasuruan, dapat terdeteksi dari pasang surutnya pusat perbelanjaan terletak di kawasan Jalan Soekarno Hatta hingga Jalan Panglima Sudirman. Pasar modern yang terdapat di Kota Pasuruan berikut :

- Carrefour Hypermarket Pasuruan
- DELTA Superstore
- PASIFIC Place
- SANDANG AYU dept. store
- PIALA Trade Center
- Gajah Mada Square
- Senkuko Market

Pasar tradisional yang terdapat di kota Pasuruan adalah :

- Pasar besar Kota Pasuruan (Jl. Stasiun)
- Pasar Gading (Jl. Irian Jaya)
- Pasar Kebonagung (Jl.Panglima Sudirman)

Industri pariwisata yang ada dan mulai berkembang dengan pesat yang mampu mendorong perekonomian masyarakat kota Pasuruan dapat dilihat sebagai berikut :

1. **Pelabuhan** , Pusat aktivitas nelayan, juga menjadi lokasi perdagangan hasil laut. Nelayan yang beraktivitas di sini berasal dari sekitar Pasuruan hingga nelayan pulau lain.
2. **Taman Kota**, Terletak dekat Stadion Untung Suropati, dengan fasilitas utama tempat bermain anak-anak. Seiring dengan pemenuhan kebutuhan

teknologi, tambahan fasilitas wifi di Taman Kota menjadi daya tarik untuk tempat ini. Dan di samping tempat ini terdapat perpustakaan kota.

3. **Astoria**, Waterpark yang ada di kawasan CBD di samping carrefour pasuruan.
4. **Bioskop Star Cineplex**, Bioskop yang terletak di kompleks pertokoan BCA lama, terdapat dua studio yang selalu memutar film-film Indonesia maupun luar negeri.
5. **Kolam Renang**

   Kolam Renang Pondok Surya Kencana (Perumahan Pondok Surya Kencana)

   Kolam Renang Inna Joyo Tirto (Jl. Patiunus, BugulKidul)

   Kolam Renang Milenium (Perumahan Millenium, Wironini)
6. **Taman**

   Taman Lansia (Jl. Ki Hajar Dewantoro)

   Taman Pekuncen (Jl. Dr Wahidin Sudirohusodo)

   Taman Sekargadung / Hutan Kota (Jl. Sekarsono)

   Taman Hayati (Petahunan)

   Taman Hijau Karang ketug

   Taman Kota Pasuruan

   Alun-alun Kota Pasuruan

3. Aset atas Tanah di Kota Pasuruan

Penanganan aset yang berupa tanah utamanya tanah-tanah yang berasal dari tanah adat dengan hak ulayatnya, biasanya tersebar hampir di seluruh kota Pasuruan dari tanah-tanah yang dulunya adalah bengkok dari desa yang merupakan tanah kas desa. Pada saat itu, Pemerintahan Desa di atur atas dasar UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang secara khusus untuk Pemerintahan Desa diatur tersendiri dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Desa diartikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai

kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa : Petinggi dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahannya dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri atas Sekretaris Desa : Carik, Kepala-kepala Dusun : Mirip dengan Ketua RW, dan Kepala-Kepala Urusan, misalnya Kepala Urusan Agama/Kesejahteraan : Imam Mudin, Kepala Urusan Pengairan : Jaga Tirto/Ulu-Ulu, Kepala Urusan Umum : Kebayan, Penasehat : Kami Tuo. Karena jabatannya Kepala Desa menjadi ketua LMD dan Sekretaris Desa menjadi sekretaris LMD.

Jabatan-jabatan di Pemerintahan Desa di atas, tentu tidak digaji oleh negara, tetapi gaji mereka diambilkan dari Kas Desa yang berupa mengerjakan tanah bengkok untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Barapa luasnya setiap jabatan tidak sama tergantung pembagian pada awal mula pembagian ini dijalankan, sehingga terus berlanjut sampai sekarang. Di dalam UU No. 5 Tahun 1979, juga diatur tentang Kelurahan. Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Pemerintahan Kelurahan terdiri atas kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan yang meliputi Sekretaris Kelurahan, Kepala-kepala Lingkungan, dan kepala-kepala Urusan. Karena Kelurahan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, maka pegawai kelurahan merupakan pegawai negeri sipil, dan tidak lagi mendapat tanah bengkok. Sehingga bagi yang dulunya adalah desa setelah menjadi kelurahan, maka tanah-tanah bengkok menjadi “Aset Milik Pemerintah Daerah/Tanah Negara”.

Tabel 2 : Luas Sawah di Kota Pasuruan tahun 2015 dan 2016

No.	Kecamatan	Sawah Irigasi (Ha)	Sawah Non Irigasi (Ha)	Total	Prosentase	
					Dari Total Kecamatan (%)	Dari Total Kota 35.290.000 m2 (%)
1.	Gadingrejo	354	0	354	30,97	10,03
2.	Purworejo	271	0	271	23,71	7,67
3.	Bugul Kidul	451	0	451	39,46	9,94
4.	Panggungrejo	67	0	67	5,86	1,89
Kota Pasuruan 2016		1143	0	1143		
2015		1143	0	1143		

Tabel 3: Luas Lahan Tegal/Kebun, Ladang/Huma Dan Lahan Yang Sementara Tidak Di Usahakan Menurut Kecamatan Di Kota Pasuruan (Ha), 2018

No.	Kecamatan	Tegal/Kebun (Ha)	Ladang/Huma (Ha)	Sementara Tidak Diusahakan
1.	Gadingrejo	393	0	0
2.	Purworejo	53	0	0
3.	Bugul Kidul	50	0	8
4.	Panggungrejo	0	0	0
Kota Pasuruan				
2018		496	0	8
2017		496	0	8
2016		500	0	8
2015		457	0	8

4. **Konflik Aset atas Tanah di Kota Pasuruan dan Penanganannya**

Manajemen pengelolaan aset oleh Pemkot Pasuruan benar-benar menjadi perhatian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil audit BPK 2018 lalu pun mendapati banyak temuan.

Tabel 4: Manajemen Pengelolaan Aset Kota Pasuruan

No.	**Wilayah Konflik/ Temuan**	**Kasus Temuan/Kegiatan**	**Luas Lahan (Ha)**	**Penyelesaian/Keterangan**
1.	Kelurahan Mandaranrejo	Aset tanah Bengkok berubah jadi permukiman	5.030 m2	LHP BPK yang terbit Mei 2019
2.	Kelurahan Tembokrejo	Terdapat uang sewa sebesar Rp 63.305.000, yang tidak disetorkan ke kasa	62.070 lahan eks bengkok	Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK terhadap Kelurahan Tembokrejo
3.	Kelurahan Tembokrejo	Penyerahan Aset Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan Provinsi Jawa Timur dari Pemerintah Kota Pasuruan kepada Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia, dikelola oleh Universitas Negeri ember.	± 20.000 m2	Penyerahan berita acara serah terima aset berupa tanah, sarana dan prasarana, sumber daya manusia/personil dan dokumen (P3D) Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan Provinsi Jawa Timur dari Pemerintah Kota Pasuruan kepada Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia dilangsungkan di Gedung Gradhika Bhakti Praja Jalan Panglima Sudirman Nomor 28 Purworejo Kota Pasuruan pada hari Sabtu tanggal 4 Mei 2019
4	Kelurahan Bukir	**Tanah Kantor Kelurahan Bukir Digugat Ahli Waris**	1100 m2	Tuntutannya dikembalikan tanah ini. Kalau tidak ya dibeli," kata kuasa hukum ahli waris Mbah Djonah, Arif Saejan. Rabu 20/1/2016
5	Kelurahan Ngemplakrejo	**Pembangunan Kantor Kecamatan**	-	Kasus ini sekarang, 2020 tidak terdengar lagi

		Panggungrejo yang menyisakan persoalan pembelian lahan dan pembangunannya.		
6	Kelurahan Karang Ketug	**SD Karangketug II diduga menempati tanah yang di klaim sebagai milik dari aki waris keluarga Ibu Sri Mangastuti.**	-	Proses Gugatan di PN Pasuruan, pada saat penelitian ini di tulis, Acara Sidang Pembuktian.

Selain aset tanah di Kelurahan Mandaranrejo yang berubah jadi permukiman, temuan lainnya adalah biaya sewa tanah eks bengkok di Kelurahan Tembokrejo, Kecamatan Purworejo. LHP BPK yang terbit Mei 2019 lalu menyebutkan, ada 62.070 lahan eks bengkok di kelurahan setempat yang digarap petani dengan sistem sewa. Praktik tersebut sudah berlangsung dalam kurun 2017-2018. Namun, selama kurun waktu itu, uang sewa lahan tersebut tak pernah disetorkan ke kas daerah (Kasda).

"Pendapatan atas pemanfaatan tanah eks bengkok dan PBB P2 Kelurahan Tembokrejo tahun anggaran 2017 dan 2018 tersebut belum disetorkan ke Kas Daerah," sebut BPK.

BPK menyebutkan, tanah eks bengkok tersebut mulai disewakan pada tahun 2017 lalu. Diawali dengan sosialisasi Perwali tentang pengelolaan Sawah Eks Tanah Bengkok. Kemudian buruh tani menjalin kesepakatan sewa penggarapan sawah tersebut dengan Lurah Tembokrejo.

Sementara, untuk pembuatan perjanjian sewa tersebut seharusnya dibuat oleh Subbidang Pemanfaatan Kekayaan Daerah pada

Bidang Aset BPKA. Namun demikian, perjanjian sewa tanah eks bengkok itu belum pernah dibuatkan.

Berdasar Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK terhadap Kelurahan Tembokrejo, terdapat uang sebesar Rp 63.305.000, yang tidak disetorkan ke kasda. Bahkan, pada April lalu, BPK melakukan klarifikasi kepada lurah bersangkutan. Lurah Tembokrejo sendiri mengakui, uang tersebut merupakan keseluruhan uang sewa yang telah diterima dan pembayaran PBB P2 atas tanah eks bengkok yang diterima.

Kepala Bidang Aset BPKA Kota Pasuruan Heru Budi Hartomo menyatakan, bahwa uang tersebut sudah disetorkan ke Kas Daerah. "Langsung disetorkan tak lama setelah pemeriksaan BPK," ujar Heru saat ditemui di kantornya tengah pekan lalu. Senada dengan Heru, Lurah Tembokrejo Djoko Sujanto mengungkapkan uang itu segera ia setorkan ke Pemkot langsung setelah pemeriksaan BPK. Djoko juga mengakui keluputannya selama proses pengelolaan tanah eks bengkok tersebut. "Intinya setelah uang itu masuk KasDa, masalah itu *clear"*.

Sekretaris Daerah Kota Pasuruan, Bahrul Ulum didampingi Kepala Badan Pendapatan Daerah Kota Pasuruan, Agung Budi Utomo dan Plt Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset (BPKA) Kota Pasuruan, Mochamad Amien, pada saat hadiri rapat koordinasi dan evaluasi optimalisasi pendapatan daerah dan aset daerah pada hari Kamis tanggal 24 Oktober 2019. Kegiatan yang diselenggarakan Bank Jatim bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Republik Indonesia dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, bertempat di Ruang Rapat Bromo lantai 5 Kantor Pusat Bank Jatim Jalan Basuki Rakhmad Nomor 98-104 Surabaya. Rapat digelar dalam rangka sebagai evaluasi tindak lanjut program pencegahan korupsi bidang optimalisasi pendapatan daerah dan aset Kabupaten dan Kota Se-Jawa Timur.

Hadir Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur, Kepala Koordinator Wilayah VI KPK, Sekretaris Kabupaten dan Kota Se-Provinsi Jawa Timur, Direksi Bank Jatim beserta jajarannya. Kepala Badan Pendapatan Daerah Dan Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan Aset Daerah (DPKAD) Se-Provinsi Jawa Timur, Pimpinan/Kepala Cabang Bank Jatim Se-Provinsi Jawa Timur serta undangan lain.

Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur sekaligus membuka rapat, Heru Tjahjono mengatakan bagi daerah menjadi tantangan tersendiri bagaimana mereka mampu mencari peluang untuk meningkatkan ruang fiskal. "Ruang fiskal merupakan rasio yang menggambarkan besarnya pendapatan yang masih bebas digunakan oleh daerah untuk mendanai program/kegiatan sesuai kebutuhan. Kemandirian fiskal daerah ditujukan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan total pendapatan daerah," katanya. Pemerintah Daerah kurang dalam perencanaan penggunaan aset daerah pasca pembelian aset daerah sehingga banyak aset yang terlantar dan tidak optimal dalam penggunaannya.

Hal ini menimbulkan munculnya banyak permasalahan aset dikemudian hari. Oleh karena itu diharapkan untuk selanjutnya Pemerintah Daerah dapat merancang penggunaan aset daerah secara optimal sehingga aset daerah dapat berdaya guna dan berhasil guna. Seusai sambutan diteruskan pemaparan materi oleh Kepala Koordinator Wilayah VI KPK RI.

Pemkot Pasuruan mendapat semprit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal itu terkait aset Pemkot di Kelurahan Mandaran yang "dikuasai" oleh warga. BPK yang melakukan audit terhadap aset tanah menemukan adanya aset Pemkot yang dimanfaatkan warga tanpa izin. Total luas tanah yang dimaksud mencapai 5.030 meter persegi. "Hasil pemeriksaan fisik aset tanah, pemeriksaan dokumen serta wawancara menunjukkan, bahwa terdapat pemanfaatan tanah oleh

pihak ketiga tanpa izin dan berizin yang digunakan untuk tempat tinggal serta tempat usaha namun tidak dikenakan sewa," tulis BPK dalam laporannya. BPK menulis, aset tanah senilai Rp7.545.000.000,00 itu bersertifikat Hak Pakai Nomor 08 tanggal 19 Maret 1997. Peruntukannya sebagai lapangan sepak bola. Namun, hasil pemeriksaan lapangan telah berubah jadi permukiman. "Hasil pemeriksaan fisik oleh BPK diketahui bila lokasi tersebut telah berdiri bangunan perumahan padat penduduk. Penempatan tanah oleh masyarakat tersebut tidak pernah ada prosedur izin pemakaian maupun perjanjian sewa," lanjut BPK.

Meski begitu, hingga laporan ini dibuat per Mei 2019 lalu, Pemkot belum pernah memberikan teguran maupun peringatan atas hal tersebut. Juga tidak pernah dikenakan biaya sewa. BPK telah meminta data penghuni rumah kepada pihak kelurahan. Hasilnya, diperoleh keterangan jumlah penghuni berdasarkan dokumen SPPT PBB P2 diketahui mencapai 68 KK. Berdasarkan keterangan Bidang Pendataan Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) diketahui, bahwa Nomor Objek Pajak (NOP) terbit sejak Tahun 2003. Dengan mengasumsikan tahun awal penempatan oleh masyarakat adalah Tahun 2003 sejak penerbitan NOP, maka sampai dengan TA 2018 minimal Pemerintah Kota Pasuruan kehilangan kesempatan menerima pendapatan atas sewa tanah tersebut

selama 15 tahun. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pasuruan Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, tarif sewa atas pemakaian tanah untuk tempat tinggal beserta halaman pada lokasi yang termasuk jalan lokal yaitu Rp2.250,00/m2/tahun.

Adapun, hasil perhitungan berdasarkan data PBB P2 diketahui pendapatan sewa yang tidak diperoleh Pemerintah Kota Pasuruan adalah sebesar Rp11.371.500,00 per tahun. Atau sebesar Rp170.572.500,00 selama 15 tahun.

Atas temuan ini, BPK pun meminta Pemkot Pasuruan menagih biaya sewa yang belum pernah ditarik itu. "BPK merekomendasikan Wali Kota Pasuruan menginstruksikan Kepala BPKA meningkatkan penatausahaan atas pemanfaatan kekayaan daerah dan menyusun perjanjian sewa atas pemanfaatan aset-aset tersebut," tulis rekomendasi BPK. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) semprit Pemkot Pasuruan soal "penguasaan" aset tanah oleh warga Mandaranrejo. Terkait temuan itu, Pemkot Pasuruan siap menindaklanjutinya.

Kepala Bidang Aset Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Pemkot Pasuruan Heru Budi Hartomo mengatakan, pihaknya siap menindaklanjuti apa yang direkomendasikan oleh BPK. "Ini kami masih melakukan kajian terkait permasalahan ini. Nanti kami coba untuk melakukan pendekatan ke warga, sekaligus survei ke lapangan," kata Heru saat ditemui di kantornya. Heru sendiri mengaku baru menjabat sebagai Kepala Bidang Aset pada 2018 lalu. Karena itu, ia belum bisa memberikan penjelasan lebih detail. Termasuk, bagaimana riwayat tanah aset itu berubah menjadi permukiman. "Tapi ini masih terus kita kaji bagaimana upaya penyelesaian masalah ini. Sebab, masalah ini sangat sensitif," terang Heru. Termasuk dengan melibatkan instansi terkait. Harapannya, tahun depan, isi rekomendasi BPK itu sudah bisa ditindaklanjuti.

Serah Terima Aset Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan Provinsi Jawa Timur dari Pemerintah Kota Pasuruan kepada Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia. Penyerahan berita acara serah terima aset berupa tanah, sarana dan prasarana, sumber daya manusia/personil dan dokumen (P3D) Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan Provinsi Jawa Timur dari Pemerintah Kota Pasuruan kepada Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia dilangsungkan di

Gedung Gradhika Bhakti Praja Jalan Panglima Sudirman Nomor 28 Purworejo Kota Pasuruan pada hari Sabtu tanggal 4 Mei 2019. Dalam kesempatan ini hadir Wakil Walikota Pasuruan, jajaran Forkopimda Kota Pasuruan, Sekretaris Daerah Kota Pasuruan, Rektor/Wakil Rektor 1,2,3 beserta jajaran biro Universitas Jember, Kepala Sub Direktorat Penataan Lembaga Direkrorat Kelembagaan Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia, Asisten I, Kepala OPD terkait, Direktur Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan, Sekretaris DRPD Kota Pasuruan, para mahasiswa/mahasiswi Akademi Keperawatan serta undangan lain.

Sebelum sambutan Wakil Walikota Pasuruan didahului dengan pembacaan naskah berita acara serah terima oleh Direktur Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan Bapak H. Nurul Huda, S.Kep, Ns, S.Psi, M.Si dilanjutkan dengan penandatanganan berita acara serah terima Akademi Keperawatan ke Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia. Penandatanganan diawali oleh Wakil Walikota Pasuruan selaku pihak I (Kesatu) diikuti oleh pihak II (Kedua) Kepala Sub Direktorat Penataan Lembaga Direkrorat Kelembagaan Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia disaksikan oleh Rektor Universitas Jember, Sekretaris DPRD Kota Pasuruan dan Kepala Kejaksaan Negeri Kota Pasuruan. Dilanjutkan dengan penyerahan dokumen P3D dari Wakil Walikota Pasuruan kepada Kepala Sub Direktorat Penataan Lembaga Direkrorat Kelembagaan Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia dilanjutkan dengan penyerahan pengelolaan dari Kepala Sub Direktorat Penataan Lembaga Direkrorat Kelembagaan Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia kepada Rektor Universitas Jember.

Dengan telah diserahkannya berita acara serah terima dan pengelolaan kepada Universitas Jember, maka para mahasiswa Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan telah menjadi bagian dari Universitas Jember dengan nama mahasiswa D3 Keperawatan Universitas Jember Kampus Pasuruan. Selanjutnya pelepasan jaket almamater Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan oleh Wakil Walikota diikuti serentak seluruh mahasiswa dilanjutkan dengan pemakaian jaket almamater mahasiswa D3 Keperawatan Universitas Jember Kampus Pasuruan oleh Rektor Universitas Jember diikuti oleh seluruh mahasiswa.

Sambutan selamat datang oleh Wakil Walikota Pasuruan Bapak Raharto Teno Prasetyo, ST mengatakan dengan bergabungnya Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan dan Universitas Jember yang di tandai dengan prosesi serah terima aset, maka Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan akan memasuki sebuah sistem baru pada pelayanan pendidikan dalam masyarakat, yang menuntut pengabdian dan tanggung jawab yang tidaklah ringan, terutama dalam melaksanakan tugas sosial kemanusiaan, kesabaran dan profesionalitas. Tetapi dengan bergabung dengan Universitas Jember para civitas Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan akan mampu melaksanakan pendidikan dengan baik.

Lebih lanjut dikatakan, merupakan kewajiban para mahasiswa dan mahasiswi pula untuk terus mengembangkan keilmuannya dan mengasah keahlian sejalan dengan kemajuan iptek di bidang kesehatan dan tuntutan profesionalitas sebagai kunci sukses dalam pelayanan kesehatan, khususnya di era globalisasi yang menuntut persaingan yang kompetitif sehingga mampu bersaing dalam perebutan bursa keperawatan di manca negara dengan perawat dari negara lain, setidaknya dapat memenangkan persaingan di negeri sendiri. “Sejarah di torehkan oleh Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan dan

jangan sampai di hapus meskipun kedepannya beralih ke institusi lain. Terima kasih kepada Wakil Walikota Pasuruan dengan jajarannya yang rela melepas asset Akademi Keperawatan Pemerintah Kota Pasuruan. Semoga dengan momentum ini kedepan kami dapat mengelolanya dengan baik dan bisa memfasilitasi untuk mencetak mahasiswa yang unggul. Semoga ke depan berjalan dengan baik dan mandat kami laksanakan dengan baik. Untuk mahasiswa jaga almamater dan kuliah cepat selesai ". Ujar Rektor Universitas Jember Bapak Mohammad Hasan. "Diharapkan kepada Wakil Walikota Pasuruan, Anggota DPRD Kota Pasuruan untuk dapat memberikan lahan yang lebih luas lagi untuk Universitas Jember karena mahasiswa/mahasiswi ingin melanjutkan studinya. Dengan menerbitkan Surat Keputusan (SK) program studi baru dan program studi diluar kampus utama. Oleh karena itu harus menunggu Surat Keputusan dan jika ingin menerima mahasiswa/mahasiswi baru diharuskan membuat surat permohonan ke Direkrorat Kelembagaan Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia. Kita tunggu Surat Keputusan sampai terbit sehingga dari aspek hukum bisa legal/resmi/sah dan akan tumbuh program-program studi baru". Ujar Kepala Sub Direktorat Penataan Lembaga Direkrorat Kelembagaan Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Ibu Silvi.

Seusai sambutan diteruskan dengan penyerahan cinderamata dari Wakil Walikota Pasuruan kepada Kepala Sub Direktorat Penataan Lembaga Direkrorat Kelembagaan Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia dilanjutkan dengan penyerahan cinderamata dari Rektor Universitas Jember kepada Wakil Walikota Pasuruan dilanjutkan dengan foto bersama.

Setelah menyelesaikan berbagai rangkaian kegiatan dilanjutkan dengan peresmian Universitas Jember Kampus Pasuruan dan penandatanganan oleh Rektor Universitas Jember di dampingi

Wakil Walikota Pasuruan dilanjutkan dengan pembukaan selubung Universitas Jember Kampus Pasuruan di tandai dengan sirine oleh Rektor Universitas Jember. Terakhir peninjauan lokasi Universitas Jember Kampus Pasuruan.

Wakil Wali Kota Pasuruan Raharto Teno Prasetyo, secara simbolis menyerahkan 125 sertifikat Redistribusi Tanah, 788 sertifikat program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dan 5 sertifikat tanah Instansi Pemerintah. Penyerahan tersebut dilaksanakan di Kantor Kecamatan Bugul Kidul Kota Pasuruan, Rabu pada tanggal 20 November 2019. Dalam kesempatan ini hadir Sekretaris Daerah Kota Pasuruan, Perwakilan Polres Pasuruan Kota, Kejaksaan Negeri, Kanwil BPN Provinsi Jawa Timur, Kepala Kantor Pertanahan Kota Pasuruan, Kabag Administrasi Pemkot Pasuruan, serta Camat dan Lurah Se-Kota Pasuruan.

Wakil Wali Kota Teno berharap ke depannya tanah-tanah di Kota Pasuruan dapat disertifikatkan lebih banyak lagi, mengingat pentingnya sertifikat tanah sebagai alat bukti kepemilikan tanah. Menurutnya, sampai saat ini masih ada masyarakat yang belum menyadari hal tersebut. "Sertifikat atas tanah di samping dapat meminimalisir permasalahan atas tanah, juga dapat menjadi aset yang dapat dijadikan modal dalam meningkatkan perekonomian masyarakat. Hal ini harusnya juga mendapat dukungan dari dinas terkait dalam rangka meningkatkan keterampilan masyarakat untuk mengembangkan usahanya sehingga dapat meningkatkan perekonomian masyarakat," ujarnya.

Menurut Kepala Kantor Pertanahan Kota Pasuruan Yuli Budiharto, tahun anggaran 2019 di Kota Pasuruan telah dilaksanakan Program Strategis Nasional di bidang pertanahan yang anggarannya dibebankan pada APBN. Baik melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur maupun Kantor Pertanahan

Kota Pasuruan. "Kegiatan ini disusun secara sistematis, antara lain: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan rincian Peta Bidang tanah dengan target sejumlah 2.000 bidang, Sertifikat Hak Atas Tanah dengan target sejumlah 1.300 bidang. Lokasi di Kelurahan Krapyakrejo dan Kelurahan Karangketug Kecamatan Gadingrejo Kota Pasuruan," jelasnya. Untuk program PTSL sasarannya tidak hanya persertifikatan tanah yang dimiliki oleh masyarakat, tetapi juga tanah instansi Pemerintah dan tanah Wakaf. Redistribusi tanah dengan target sejumlah 125 bidang, lokasi di Kelurahan Blandongan dan Kelurahan Kepel Kecamatan Bugul Kidul Kota Pasuruan.

Inventarisasi Penguasaan Pemilikan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) dengan target sebanyak 3.000 bidang lokasi di Kelurahan Pohjentrek Kecamatan Purworejo Kota Pasuruan. Sertifikasi Tanah Barang Milik Negara dengan target sejumlah 12 bidang.

Wakil Wali Kota Pasuruan berharap pada Tahun Anggaran 2020 Kota Pasuruan sudah menjadi Kota Lengkap. Paling tidak dalam hal pemetaan yang disusul kemudian legalisasi asetnya, “Sehingga Catur Tertib Pertanahan yang antara lain tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup dapat diwujudkan di Kota Pasuruan,” sambung dia.

Sementara itu, Plt. Walikota Pasuruan, Raharto Teno Prasetyo, berharap kedepannya untuk tanah–tanah di Kota Pasuruan dapat di sertifikatkan lebih banyak lagi mengingat pentingnya sertifikat tanah sebagai alat bukti kepemilikan tanah yang sah yang sampai saat ini masih ada masyarakat yang belum menyadari hal tersebut. “Sertifikat atas tanah disamping dapat meminimalisir permasalahan atas tanah juga dapat menjadi aset. Bisa dijadikan modal dalam meningkatkan perekonomian masyarakat. Hal ini harus ada dukungan dari Dinas terkait dalam rangka meningkatkan keterampilan masyarakat

untuk mengembangkan usahanya sehingga dapat meningkatkan perekonomian masyarakat," papar Teno.

Teno berpesan kepada masyarakat penerima sertifikat hak atas tanah jangan sampai dipinjamkan ke sembarang orang, di coret–coret ataupun dihilangkan, karena nilai sertifikat adalah sama dengan tanah dan bangunan atau tanah dan tanaman. "Untuk mempercepat pelaksanaan program strategis nasional kedepan, diharapkan kepada Camat untuk mensosialisasikan kepada seluruh Lurah dan masyarakat untuk dapatnya memasang tanda batas tanah – tanah yang dimiliki, sehingga visi misi Kota Pasuruan menjadi smart city dapat segera tercapai," tutup Teno.

Ada lagi yang tersisa, tukar guling aset. Asisten I Pemkot Pasuruan, Setyohadi, mengatakan bahwa pihaknya punya surat perjanjian tukar guling dengan Djona Siti Roepiah dengan aparat waktu itu. Hanya saja memang belum terdaftar di BPN. "Kami punya bukti surat perjanjian tukar guling," kata dia. "Tidak pernah ada akad tukar guling seperti yang disebutkan pemerintah, tapi sudah berdiri bangunan. Ini dimulai sejak 1976," kata pengacara ahli waris, Arief Saejan. Setelah saling mengklaim, petugas kepolisian kemudian melakukan mediasi antara 10 anak Djona Siti Roepiah dan Pemkot. Kedua pihak akhirnya sepakat kasus sengketa tanah tersebut akan dilaporkan ke wali kota terpilih untuk memberikan solusi. "Sepakat menunggu 15 hari setelah wali kota terpilih dilantik. (Sengketa tanah) akan diserahkan ke wali kota untuk menyelesaikannya," kata salah petugas Polsek Gadingrejo.

5. Kesimpulan

Sejak ditetapkannya menjadi Kelurahan dari Status Desa, atas dasar UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah No. 10/2002 tentang Perubahan Status dari Desa menjadi

Kelurahan pada tanggal 12 Januari 2002, maka dari 34 kelurahan hanya ada 5 (lima) kelurahan yang tidak memiliki aset tanah bengkok, mereka adalah : Kelurahan Bangilan, Kelurahan Kebonsari, Kelurahan Tambaan, Kelurahan Tambaan, Kelurahan Ngemplakrejo, dan Trajeng. Sejak dari semula memang 3 Kelurahan Bangilan dan Kelurahan Kebonsari menjadi Kelurahan yang berada di tengah-tengah kota Pasruruan ketika Kotamadya Pasuruan hanya terdiri dari satu kecamatan kota. Sedangkan Kelurahan Trajeng pada saat itu telah menjadi bagian dari kota Pasuruan, sehingga semua lahannya telah menjadi rumah dan toko karena merupakan bagian dari kota pada saat itu. Trajeng termasuk daerah padat penghuni di kota Pasuruan.

Besar kepemilikan yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Kota Pasuruan sebagai aset atas tanah-tanah eks tanah bengkok belumlah jelas, sebab masih menyisakan beberapa sengketa kepemilikan dengan warga, baik berasal dari tanah hibah maupun yang berasal dari tanah waqof. Sebab semua bukti secara formal belumlah selesai, sehingga berakibat sedikitnya tanah-tanah aset yang dapat disertifikatkan. Program sertifikasi tanah-tanah aset lebih diutamakan kepada aset-aset yang telah jelas kepemilikannya, seperti Gedung-Gedung Perkantoran untuk Dinas-Dinas di lingkungan Pemerintah Kota Pasuruan. Tanah aset tersebut diantaranya terdapat:

1. Komplek Pemerinatah Kota Pasuruan yang terdapat di sepanjang Jl. Pahlawan yang dulu dikenal dengan istilah “Stadion Luar”, kini telah dijadikan Komplek Pemerintahan Kota.
2. Komplek Gedung Olah Raga kota Pasuruan, yang dulu terpusat di “Stadion Luar” kini dialihkan di kompleks Jl. Sultan Agung, yang dulu merupakan eks tanah bengkok bagi Kelurahan Krampyangan.
3. Komplek Perumahan Walikota yang berada di sepanjang JL. Panglima Sudirman bagian utara, berasal dari tanah bengkok kelurahan Purworejo. Demikian juga di bangunnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) kota

Pasuruan, Gedung Kesenian kota Pasuruan, dan Gedung Kelurahan dan Gedung Pertemuan Kelurahan Purworejo.

4. Komplek Rumah Susun Panggung Rejo yang terdapat di Kelurahan Trajeng berasal dari Tanah Tambak yang mengering di lingkungan Kelurahan Tambaan. Kompleks Rumah Susun Gading Rejo yang terdapat di Kelurahan Petahunan berasal dari tanah eks Tanah Bengkok Kelurahan Petahunan. Demikian juga Rumah Susun Purworejo yang terdapat daerah Kelurahan Tembokrejo juga berasal dari eks tanah bengkok Kelurahan Tembokrejo.
5. Rest Area Gadingrejo yang terdapat di sepanjang Jl. Raya A. Yani sebelah timur Kecamatan Gadingrejo, keduanya menempati eks tanah bengkok Kelurahan Gadingrejo. Tanah eks tanah bengkok kelurahan Karanganyar, yang berada di Timur Perumahan Jon Zipur 10, yang sekarang sedang ditempati oleh Komplek Carefour.
6. Taman-taman yang terdapat di kota Pasuruan berasal dari tanah eks bengkok dari masing-masing kelurahan yang ditempati seperti :
   1) Taman Lansia (Jl. Ki Hajar Dewantoro)
   2) Taman Pekuncen (Jl. Dr Wahidin Sudirohusodo)
   3) Taman Sekargadung / Hutan Kota (Jl. Sekarsono)
   4) Taman Hayati (Petahunan)
   5) Taman Hijau Karang ketug
   6) Taman Kota Pasuruan

DAFTAR PUSTAKA

Amiruddin, dan Zainal Asikin, 2014, ***Pengantar Metode Penelitian Hukum***, Jakarta : Rajawali Pers.

Daniel S. Lev, 2014, ***Hukum dan Politik di Indonesia (Kesinambunagn dan Perubahan)*, Jakarta : LP$_3$ES.**

Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, dan Bonnie Setiawan, 1997, ***Reformasi Agraria*** (Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia), Jakarta : KPA dan Lembaga Penerbitan FE UI.

Ian Mcleod, 2007, ***Legal Theory***, Fourth Edition, Palgrave Mamillan Law Master.

I Gusti Ngurah Tara Wiguna, 2009, ***Hak-hak Atas Tanah (Pada Masa Bali Kuna Abad X – XI Masehi)***, Denpasar : Udayana University Press.

Irma Devita Purnamasari, 2010, ***Hukum Pertanahan***, Bandung : Kaifa.

Jimly Asshidiqie, 2011, ***Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara***, Jakarta : Rajawali Press

Johan Nasution, Bahder, 2008, ***Metode Penelitian Ilmu Hukum***, Bandung : Mandar Maju

Maria Rita Ruwiastuti, 2000, ***Sesat Pikir Politik Hukum Agraria***, Yogjakarta : Insis Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

Marzuki, Peter Mahmud, 2016, ***Penelitian Hukum***, Edisi Revisi, Jakarta : Prenada Media.

Moh. Mahfud MD, 2009, ***Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu***, Jakarta : Rajawali Press

Moh. Mahfud, 2014, ***Politik Hukum di Indonesia***, Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Mustofa dan Suratman, 2013, ***Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri***, Jakarta : Sinar Grafika.

Ni'matul Huda, 2011, ***Hukum Tata Negara Indonesia***, Jakarta : P.T. Rajawali Grafindo Persada

Rachmad Safaat, 2011, ***Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Latar belakang, Konsep dan Implementasinya)***, Malang : Surya Pena Gemilang.

Schmitt, Carl; Hans Kelsen and Herman Heller, 1940, ***Legality and Legitimacy***, Oxford University Press.

Soetandyo Wignyosoebroto, 2013, ***Hukum : Konsep dan Metode***, Malang : Setara Press.

Supriadi, 2010, ***Hukum Agraria***, Jakarta : Sinar Grafika.

Sutedi, Adrian, 2010, ***Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya***, Jakarta : Sinar Grafika.

----------, 2007, ***Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan***, Jakarta : Sinar Grafika.

Urip Santoso, 2008, ***Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah***, Jakarta : Kencana.

Undang-undang nomor 26 tahun 2007 tentang **Penataan Ruang**

Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2010 tentang **Penyelenggaraan Penataan Ruang**

Permendagri nomor 9 tahun 2009 tentang **Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Pemukiman di Daerah** penyempurnaan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.1 Tahun 1987.

Internet :

http://www.pasuruankota.go.id diunduh pada 7 April 2016