

SURAT IJO DIPANDANG DARI DASAR HUKUM DAN PELAKSANAANNYA

Oleh :

Sriwati

Universitas Surabaya

Jalan Raya Kalirungkut, Surabaya, Jawa Timur

sriwati@ubaya.ac.id

Abstrak

Salah satu fenomena sistem hukum pertanahan yang berbeda di Surabaya dari daerah-daerah lainnya adalah adanya Surat Ijo. Surat Ijo tidak lain adalah Izin Pemakaian Tanah yang diberikan oleh pemerintah kepada subyek hukum tertentu untuk memakai suatu bidang tanah yang masuk dalam aset pemerintahan. Namun demikian, aset tersebut apakah termasuk ke dalam hak-hak atas tanah, dan apakah pemberian izin tersebut juga sejalan dengan jiwa sistem hukum pertanahan Indonesia yang diprakarsai dengan terbitnya Undang-Undang Pokok Agraria, tulisan ini akan mengulas mengenai permasalahan-permasalahan tersebut. Tulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat luas, pemerintah, dan pihak-pihak lainnya dalam mempertimbangkan kembali keabsahan Surat Ijo dan penyelesaiannya.

Kata Kunci: Izin Pemakaian Tanah, Hak atas Tanah, UUPA

1. PENDAHULUAN

Tanah sebagai benda tidak bergerak adalah aset yang nilainya selalu bergerak naik, sebab luas tanah tidak dengan mudah bertambah atau bahkan dalam beberapa peristiwa justru berkurang, sedangkan jumlah manusia terus bertambah setiap tahunnya. Tanah tidak hanya digunakan untuk mendirikan tempat tinggal, melainkan juga untuk bercocok tanam dan memenuhi kebutuhan makanan manusia. Disamping itu, pada daerah-daerah tertentu tanah juga dibutuhkan untuk lahan hutan guna memenuhi keseimbangan ekosistem. Lebih dari itu, *recht persoon* juga membutuhkan domisili. Semakin naiknya jumlah manusia, maka akan semakin tinggi kebutuhan akan bidang-bidang tanah, yang tentunya semakin banyak pihak yang membutuhkan hak atas tanah.

Sebagai benda tidak bergerak, hak atas tanah tidak dapat hanya dibuktikan dengan penguasaan (*Bezit*) sebagaimana benda bergerak, melainkan melalui pencatatan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Sistem Hukum Pertanahan Indonesia mengenal beberapa jenis hak atas tanah yang kesemuanya dibuktikan dengan pencatatan atau sertifikat hak. Pencatatan atas hak-hak atas tanah tersebut di atas, yang dituangkan dalam sertifikat memiliki nama sertifikat yang sama dengan jenis hak tersebut, seperti Sertifikat Hak Milik, Sertifikat Hak Guna Bangunan dan seterusnya. Di luar daripada hal tersebut, di Surabaya terdapat sebuah surat yang memiliki bentuk menyerupai sertifikat dengan nama "Izin Pemakaian Tanah", atau yang biasa disebut sebagai "Surat Ijo" karena warna surat tersebut hijau. Aset pemerintah Kota Surabaya yang menjadi obyek izin pemakaian tanah sampai dengan 31 Desember 2015 adalah sebanyak kurang lebih 46.811 persil dengan

total luasan 8.319.081,62 m² dengan rincian sebagai berikut (N. M. Abdullah, E. H. Fanida, 2017):

No.	Kecamatan	Total Luasan IPT
1	Tandes	42,866,66
2	Asemrowo	56,638,57
3	Lakarsantri	44,094,40
4	Sukomanunggal	167,703,60
5	Sambikerep	13,328,20
6	Genteng	147,357,88
7	Simokerto	344,054,15
8	Bubutan	424,919,54
9	Tegalsari	484,847,87
10	Wonokromo	1,309,066,77
11	Sawahan	353,472,77
12	Dukuh Pakis	521,641,16
13	Gayungan	25,890,52
14	Wonocolo	49,264,69
15	Wiyung	21,494,69
16	Rungkut	203,668,85
17	Tenggiling Mejoyo	100,948,39
18	Tambaksari	410,628,00
19	Gunung Anyar	9,527,06
20	Sukolilo	82,899,80
21	Mulyorejo	39,514,96
22	Gubeng	2,120,655,64
23	Pabean Cantian	166,976,68
24	Krembangan	964,447,80
25	Kenjeran	35,2
26	Semampir	213,137,72

Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut IPT) memang tidak diatur dalam UUPA, namun diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Ijin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut PERDA IPT). Dalam aturan tersebut, disebutkan pengertian IPT sebagai:

“izin yang diberikan Walikota atau Pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”

Berdasarkan pengertian tersebut, maka IPT bukanlah hak atas tanah melainkan hanya sebuah izin yang diberikan oleh Pemerintah Kota kepada pihak-pihak tertentu untuk memakai tanah. Izin, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) adalah “Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Konsep di dalam Hukum Administrasi Negara, izin adalah persetujuan oleh pemerintah agar suatu subyek hukum dapat melakukan sesuatu yang dilarang.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa IPT adalah izin untuk memakai tanah. Pasal 1 angka 6 PERDA IPT menyatakan bahwa “Tanah yang dimaksud adalah tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah Daerah”. Kepemilikan hak atas tanah oleh Pemerintah Daerah, berdasarkan UUPA dapat berupa Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Namun demikian, berdasarkan data-data yang ada di lapangan, tidak banyak tanah IPT yang telah terbit hak pengelolaan, bahkan beberapa diantaranya masih dalam proses pengajuan hak kepada Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN).

IPT adalah suatu produk hukum *einmalig*, dimana penetapannya hanya berlaku sekali. PERDA IPT membedakan IPT dari jangka waktunya, yaitu IPT jangka pendek untuk 3 (tiga) tahun, IPT jangka menengah untuk 5 (lima) tahun dan IPT jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun. Meski demikian, PERDA IPT memberikan kesempatan kepada pemilik IPT untuk memperpanjang. Sehingga, jika IPT tidak diperpanjang atau tidak dikabulkan perpanjangannya, maka seharusnya IPT tersebut berakhir.

Bentuk IPT yang berupa izin, memberikan wewenang kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk mencabut IPT dengan dasar untuk kepentingan umum atau pelanggaran-pelanggaran lainnya. Di sisi lain, pemilik IPT diharuskan untuk membayar uang retribusi yang mana nilainya tidaklah kecil setiap tahunnya. Bahkan, IPT yang dapat dipindahtangankan dengan jual beli juga mengharuskan Penerima IPT baru untuk membayar harga jual beli kepada pemilik IPT lama, dimana harganya juga tidak murah.

Wewenang Pemerintah Kota Surabaya terhadap IPT, dimana seperti telah disebutkan di atas, yaitu penarikan retribusi, penolakan perpanjangan, dan pencabutan telah menimbulkan gejolak di masyarakat. Tahun 2018, terdapat 17 perkara di PTUN terkait IPT, yang kesemuanya

disebabkan oleh pencabutan oleh Pemerintah Kota Surabaya atas IPT para Penggugat dalam perkara-perkara tersebut. Bahkan pada akhir tahun 2017 terdapat perkara terkait penarikan retribusi atas IPT. Permasalahan-permasalahan tersebut menimbulkan pertanyaan, apakah wewenang Pemerintah Kota Surabaya tersebut telah memenuhi sendi-sendi UUPA yang memiliki jiwa kemanfaatan bagi masyarakat luas.

Tulisan ini akan membahas mengenai IPT dipandang dari segi-segi norma hukum pertanahan Indonesia. Di samping itu, tulisan ini juga akan mengulas dari segi praktek terkait IPT selama ini.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan melalui metode yuridis normatif yang menggunakan bahan-bahan hukum untuk memecahkan permasalahan yang dirumuskan. Metode tersebut dilakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai bahan kajian. Melalui pendekatan konseptual, permasalahan yang dipaparkan akan dikaji dan dirumuskan berdasarkan pendekatan-pendekatan pendapat atau pemikiran para ahli. Bahan hukum tersebut yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder (peraturan perundang – undangan dan literatur).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penjelasan UUPA menyebutkan bahwa terbitnya UUPA dikarenakan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum terbitnya UUPA adalah sistem hukum yang berdasarkan pada tujuan dan sendi-sendi pemerintah penjajah. Tujuan dan sendi pemerintah penjajah tersebut tentunya adalah memberikan keuntungan besar kepada penjajah, dan tidak memberikan atau bahkan tidak memikirkan kemakmuran rakyat. Itulah mengapa pada penjelasannya UUPA juga menegaskan bahwa Asas Domein adalah asas yang bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia yang telah merdeka. Asas domein, adalah asas yang memandang bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan haknya oleh orang lain adalah merupakan milik Negara, yang oleh karena itu Negara dapat memiliki tanah dan kepemilikan tersebut akan terus berlangsung selama tidak ada pihak yang dapat membuktikan kepemilikannya atas tanah tersebut. Dalam asas domein, Negara tidak perlu membuktikan kepemilikannya dan dengan asas tersebut maka Negara sebagai pemilik tanah memiliki hak untuk mengambil biaya sewa atas tanah-tanah yang dimilikinya. Tentu hal tersebut akan merugikan bagi rakyat, terlebih rakyat yang tidak dapat melakukan pengalihan hak milik atas tanah yang sesungguhnya telah ditinggalinya cukup lama. Oleh karena itu, UUPA menghapus adanya asas domein.

Berlawanan dengan asas domein, UUPA menyatakan bahwa Negara hanya memiliki peran untuk “menguasai” dan bukan “memiliki” tanah-tanah yang belum dibuktikan kepemilikannya oleh pihak lain. Pengertian menguasai tersebut adalah memberikan wewenang kepada Negara untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari bumi, air dan ruang angkasa itu);
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Penghilangan asas domein dan perubahan status hubungan hukum antara Negara dengan tanah adalah sejalan dengan tujuannya sebagai berikut:

- a. “meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan keserhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa seharusnya fungsi tanah adalah untuk kemakmuran rakyat, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah juga harus ditegakkan.

UUPA telah mengatur beberapa bentuk hak atas tanah, yaitu dalam pasal 16 ayat (1) yang menyebutkan:

- a. Hak milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Pasal 53 ayat (1) mengatur bahwa:

“hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat”.

Dalam ketentuan-ketentuan tersebut, memang tidak terdapat satupun yang menyebutkan

mengenai hak pengelolaan, namun dalam Penjelasan Umum Romawi II angka 2 paragraf ketiga, menjelaskan sebagai berikut:

“Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Hak Pengelolaan selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (selanjutnya disebut UU BPHTB).

Hak Pengelolaan berbeda dengan Hak Pakai. Pasal 41 UUPA menyebutkan bahwa:

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.

Di sisi lain Penjelasan Pasal 22 UU BPHTB:

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain merupakan perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Dari dua pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa hak pakai merupakan hak penguasaan Negara dimana hak tersebut diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra, digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, sedangkan Hak Pengelolaan adalah hak penguasaan Negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra untuk diberikan kepada pihak ketiga dengan suatu hak (Urip Santoso, 2013). Berdasar pengertian tersebut, maka salah satu wewenang pemegang hak pengelolaan adalah menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Selayaknya hak-hak atas tanah lainnya, hak pengelolaan juga tidak terlepas dari kewajiban kepada pemiliknya untuk melaksanakan

pendaftaran hak tersebut kepada pihak yang berwenang, yaitu BPN. Kewajiban tersebut tertulis pada Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah). Pendaftaran tersebut juga sejalan dengan Pasal 19 ayat (1) UUPA dan tujuan dari terbitnya UUPA itu sendiri, yaitu untuk memberikan kepastian mengenai hak atas tanah tersebut.

Menjadi sebuah fenomena yang ganjil ketika Pemerintah Kota Surabaya menyatakan tanah-tanah dengan surat ijo adalah tanah dengan Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Kota Surabaya, namun ternyata pendaftaran hak pengelolaan itu sendiri belum semuanya terlaksana. Tanah-tanah dengan surat ijo telah masuk sebagai ke dalam catatan asset pemerintah daerah, namun pendaftaran atas hak pengelolaan tersebut sebagian masih dalam proses pengajuan.

Pada dasarnya Pemerintah Kota Surabaya memang memiliki hak untuk melakukan pengelolaan atas asetnya. Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara) menyebutkan bahwa Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut "PP Pengelolaan BMN/D") mengatur bahwa bentuk pemanfaatan barang milik daerah berupa:

- a. sewa;
- b. Pinjam Pakai;
- c. Kerjasama Pemanfaatan;
- d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
- e. Kerjasama Penyediaan Infrastruktur

Bentuk-bentuk pemanfaatan tersebut melibatkan hubungan perjanjian perdata, sehingga hukum kontrak berlaku bagi bentuk-bentuk pemanfaatan tersebut. Lebih lanjut, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pemanfaatan atas asset berupa Hak Pengelolaan juga data berupa pemberian hak-hak atas tanah lainnya seperti Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan hak lainnya kecuali Hak Milik yang merupakan satu-satunya hak atas tanah yang bersifat mutlak.

Di dalam konsideran mengingat Perda IPT, disebutkan mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (selanjutnya disebut PP Penguasaan Tanah Negara). Pasal 1 PP Penguasaan Tanah Negara memberikan pengertian tanah Negara sebagai "tanah yang dikuasai oleh Negara". Selanjutnya Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) PP Penguasaan Tanah Negara menyebutkan:

1. Kementrian, jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat

member izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek

2. Perizinan untuk memakai tersebut dalam ayat 1 di atas dari pasal ini bersifat sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali.

Memperhatikan isi pasal tersebut, dan juga digunakannya PP tersebut dalam konsideran Perda IPT, maka dapat disimpulkan bahwa cikal bakal dari IPT adalah PP Penguasaan Tanah Negara.

Menjadi pertanyaan adalah, PP Penguasaan Tanah Negara adalah peraturan pelaksana yang terbit tujuh tahun sebelum UUPA, sehingga terlebih dahulu akan dibahas apakah sendi-sendi atau jiwa PP Penguasaan Tanah Negara tersebut sama dengan jiwa UUPA. Tanah Negara yang dimaksud dalam PP Penguasaan Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara. Pengertian tersebut diperjelas dalam Penjelasan Umum Angka 1 PP Penguasaan Tanah Negara yang menyatakan:

"Menurut "domeinverklaring" yang antara lain dinyatakan dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit", semua tanah yang bebas sama sekali dari pada hak-hak seseorang (baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia, maupun yang berdasar atas hukum barat) dianggap menjadi "vrij landsdomein" yaitu tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh Negara. Tanah-tanah demikian itulah yang didalam Peraturan Pemerintah ini disebut "tanah Negara"."

Berdasarkan penjelasan tersebut, jelas bahwasanya PP Penguasaan Tanah Negara masih menganut asas domein, padahal UUPA sudah jelas menyatakan bahwa asas domein telah dicabut karena bertentangan dengan asas hukum rakyat Indonesia dan asas Negara yang Merdeka dan modern.

Mengingat kembali asas domein, perlu rasanya ditelusuri mengapa asas domein tersebut harus dihapuskan selain bertentangan dengan asas hukum rakyat Indonesia dan asas Negara yang merdeka dan modern. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), tepatnya dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa:

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"

UUPA telah menjelaskan bahwa berdasarkan pasal tersebut, maka kepemilikan tanah oleh Bangsa Indonesia atau Negara tidaklah tepat. Selanjutnya A.P. Parlindungan (1994), dalam bukunya menyebutkan bahwa:

"Dengan demikian, latar belakang dari penghapusan domen verklaring itu semakin jelas untuk memberikan tempatnya kembali yang terhormat sebagai suatu hak atas tanah di bumi Indonesia dan sekaligus kita menghancurkan system pertanahan dari pemerintah kolonial Belanda dan mengembalikan HAM di Indonesia dengan tanah adanya di Indonesia"

Dengan demikian, jelaslah bahwasanya penghapusan asas domein tidak lain adalah untuk mematuhi UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi Negara Indonesia.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), memberikan urutan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sehingga, PP Penguasaan Tanah Negara berada di bawah UUPA. Ayat (2) dalam pasal yang sama juga mengatur bahwa hirarki peraturan perundang-undangan tersebut juga berlaku bagi kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam norma hukum perundang-undangan, kita mengenal asas *lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan asas tersebut, maka sudah seharusnya PP Penguasaan Tanah Negara tidak dapat berlaku lagi.

PP Penguasaan Tanah Negara terbit pada tahun 1953, sedangkan UUPA terbit pada tahun 1960. Asas peraturan perundang-undangan, yaitu asas *lex posteriori derogat legi priori* mengharuskan suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama.

UUPA memang tidak secara implisit menyatakan bahwa PP Penguasaan Tanah Negara harus dihapus atau dinyatakan tidak berlaku. Namun demikian, jika mencermati Pasal 58 UUPA, terdapat frasa yang menyatakan:

“Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi rafsiran yang sesuai dengan itu”

Mengingat UUPA telah menghapus asas domein, sedangkan PP Penguasaan Tanah Negara masih menganut asas domein, maka sudah seharusnya PP Penguasaan Tanah Negara dinyatakan tidak berlaku.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, baik dari segi asas peraturan perundang-undangan maupun

dari segi politik hukum agraria Indonesia, tidak sepatutnya PP Penguasaan Tanah Negara digunakan menjadi dasar terbitnya Perda IPT. Hal tersebut Perda IPT telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, tidak seharusnya pemanfaatan tanah asset daerah dilakukan dengan pemberian izin, terlebih jika hak atas tanah Pemerintah Daerah tersebut juga belum jelas dan hanya berupa pencatatan aset tanpa adanya hak atas tanah.

Lebih lanjut, pada prakteknya dan berdasar pada Pasal 7 huruf a Perda IPT, pemilik IPT tidak hanya membayar PBB, melainkan juga harus membayar biaya retribusi. Pada saat satu subyek hukum akan mengalihkan IPT yang dimilikinya kepada subyek hukum lain, maka subyek hukum lain tersebut juga harus melakukan pembayaran kepada pemilik IPT lama sebagai konsekuensi perbuatan hukum jual beli bangunan yang sesungguhnya hanya berupa IPT. Pasal 182 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Bumi Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwasanya PBB termasuk ke dalam pendapatan daerah, yang oleh karena itu atas tanah IPT Pemerintah Kota Surabaya tidak hanya mendapatkan biaya retribusi melainkan juga PBB. Memang pada dasarnya pendapatan daerah digunakan untuk kepentingan rakyat, namun bukankah kepentingan rakyat tersebut juga seharusnya memperhatikan kepentingan individu sebagaimana diamanatkan dalam Asas Kemanfaatan dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dan Pasal 63 ayat (5) UU AP.

Di saat masyarakat lainnya tenang tinggal di atas tanah yang di atasnya telah diberikan hak atas tanah atas namanya, pemegang IPT harus siap jika sewaktu-waktu dirinya harus pergi dari tanah tempatnya tinggal, meski dirinya telah tinggal lebih dari 20 (dua puluh) tahun di atas tanah tersebut. Hal tersebut tidak dapat dihindari sebab Pasal 10 Perda IPT menyebutkan salah satu sebab berakhirnya IPT adalah karena adanya pencabutan. Pencabutan tersebut dapat terjadi apabila:

- a. Adanya pelanggaran oleh Pemegang IPT;
- b. Penelantaran lebih dari 3 (tiga) tahun sejak dikeluarkannya IPT;
- c. Persyaratan pengajuan IPT tidak benar;
- d. Pemegang IPT tidak memenuhi syarat lagi sebagai pemegang IPT;
- e. Adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap;
- f. Digunakan untuk kepentingan umum.

Penjelasan Pasal 12 ayat (2) Perda IPT, menjelaskan bahwasanya yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah adalah kepentingan umum sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan pengadaan tanah. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah (selanjutnya disebut UU Pengadaan

Tanah) menyebutkan pengertian kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan umum tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 10 UU Pengadaan Tanah, yang diantaranya sangat erat kaitannya dengan perencanaan tata kota atau tata wilayah suatu daerah.

Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Rencana Tata Ruang Wilayah telah mengalami perubahan, dimana perubahan tersebut juga berimplikasi pada fungsi suatu wilayah atau suatu bidang tanah. Tidak kecil kemungkinan suatu bidang tanah berubah fungsinya menjadi kepentingan umum. Hal tersebut membuat pemilik IPT harus sewaktu waktu rela melepaskan haknya untuk menguasai tanah IPT. Tentu potensi adanya pencabutan tersebut membuat pemilik IPT harus berdebar-debar atau dalam posisi yang tidak aman. Ketika suatu subyek hukum telah membayar retribusi, membayar PBB, atau bahkan membayar kepada pemilik IPT lama untuk mendapatkan izin tersebut, dirinya harus rela jika sewaktu-waktu izin tersebut dicabut dan mengharuskannya hengkang dari bidang tanah tersebut, serta tanpa diketahuinya bahwa sesungguhnya dasar dari izin tersebut sebenarnya tidaklah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum serta untuk memenuhi jiwa politik hukum agraria Indonesia yang sesungguhnya, adalah suatu hal yang tepat jika Pemerintah Kota Surabaya melepaskan aset tanah IPT kepada Warga Negara Indonesia yang telah menguasainya cukup lama dengan mengecualikan bidang-bidang tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Perda RTRW dengan catatan telah memiliki dasar hak atas tanah yang sesuai peraturan perundang-undangan.

Bahwa pemegang IPT dapat meningkatkan hak atas tanahnya menjadi hak milik melalui pelepasan tanah aset pemerintah kota surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya (selanjutnya disebut Perda Pelepasan Tanah Aset) dan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya (selanjutnya disebut Perwali Tata Cara Pelepasan Tanah Aset). Dalam kedua aturan tersebut mengatur mengenai obyek pelepasan tanah aset pemerintah kota surabaya adalah tanah yang telah diterbitkan IPT dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Peruntukkan IPT adalah perumahan dengan penggunaan untuk rumah tinggal;
- b. Pemohon merupakan pemegang IPT selama 10 (dua puluh) tahun secara berturut-turut
- c. IPT masih berlaku
- d. Luas IPT Maksimal 250 m²

- e. Hanya satu persil yang bisa dilepaskan bagi yang mempunyai IPT lebih dari satu persil
- f. Tidak dalam sengketa/masalah
- g. Tidak termasuk dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah

Lebih lanjut dalam Pasal 3 Perwali Kota Surabaya menjelaskan pemegang IPT yang berhak mengajukan permohonan pelepasan tanah adalah orang yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Surabaya. Atas permohonan pelepasan tanah tersebut dilakukan oleh walikota atas persetujuan dari DPRD. Berdasarkan keputusan persetujuan tersebut, pemerintah membuat perjanjian dengan pemohon, yaitu perjanjian pembayaran kompensasi dan perjanjian pelepasan tanah, kompensasi tersebut didapatkan dari perhitungan perkiraan nilai tanah yang akan dilepaskan. Sehingga Pemilik IPT lagi-lagi harus mengeluarkan biaya (yang mana kemungkinannya tidaklah kecil) untuk mendapatkan hak atas tanah yang seharusnya menjadi haknya sebagai warga Negara Indonesia.

Pelepasan IPT yang hanya dapat dilakukan atas dasar permohonan pemilik IPT, dan juga hanya dapat diberikan kepada tanah dengan luas maksimal 250 m² serta hanya untuk satu persil meski pemilik IPT memiliki beberapa persil, memberikan potensi bahwasanya tidak semua IPT dapat dilepaskan. Telah disebutkan sebelumnya, bahwa pemanfaatan aset tanah dengan IPT tersebut menyalahi peraturan perundang-undangan dan tidak sesuai dengan UUPA. Dengan demikian, seharusnya pemerintah kota Surabaya memberikan kepastian hukum atas hak atas tanah yang dimilikinya di atas tanah-tanah IPT tersebut dan tidak lagi mengusahakannya dengan cara izin pemakaian tanah, karena cara tersebut adalah cara yang berdasarkan pada PP Penguasaan Tanah Negara yang mana tidak sesuai dengan UUPA. Adapun untuk menghindari adanya kerugian bagi pemilik IPT, ada baiknya bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk memberi kepastian mengenai letak-letak akan dibanggunya fasilitas kepentingan umum dan melepaskan sisanya kepada Pemilik IPT dengan catatan tidak membebankan kompensasi yang terlalu tinggi mengingat kontribusi mereka dalam pemasukan APBD baik dari PBB dan biaya retribusi.

4. KESIMPULAN

Mencermati konsideran mengingat pada Perda IPT, yang mana masih mencantumkan PP Penguasaan Tanah Negara, menunjukkan bahwa dasar-dasar yang digunakan oleh Perda IPT sangat bertentangan dengan UUPA. Hal tersebut dikarenakan PP Penguasaan Tanah Negara masih menganut asas domein, sedangkan UUPA sudah menyatakan tidak menggunakan asas tersebut dan menghapusnya dari sistem hukum pertanahan Indonesia. Dengan demikian tidak seharusnya pengoperasian aset tanah pemerintah daerah masih

menggunakan sistem perijinan sebagaimana termuat pada Perda IPT dan PP Penguasaan Tanah Negara.

Adanya pertentangan antara Perda IPT dengan UUPA menunjukkan bahwa seharusnya Perda IPT tidak lagi dapat digunakan. Sehingga sudah waktunya bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk melepaskan dan tidak lagi menggunakan sistem perijinan dalam pemanfaatan aset berupa bidang tanah. Oleh karena itu, Pemerintah Surabaya harus segera mengalokasikan dengan pasti bidang-bidang tanah yang mana yang akan digunakannya sebagai kepentingan umum sesuai dengan Peraturan RTRW dan juga memastikannya memiliki hak atas tanah baik hak pengelolaan maupun hak pakai, sedangkan sisanya yang tidak terpakai harus segera dialihkan kepada Warga Negara Indonesia yang telah memiliki IPT atas tanah tersebut baik dari warisan maupun dari jual beli dan menghilangkan sistem IPT dari muka sistem hukum pertanahan Kota Surabaya

- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Ijin Pemakaian Tanah
- Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya

5. DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, N. M. dan Fanida, E. H. 2017. Inovasi Pelayanan Pembayaran Retribusi Izin Pemakaian Tanah (IPT) dengan Sistem *Polling* pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah (DPBT) Pemerintah Kota Surabaya. Surabaya: Universitas Negeri Surabaya.
- Parlindungan,A.P. 1994. Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian II. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Santoso,Urip.2013. Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Bumi Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pemberntukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah