

KEBERADAAN SURAT IJO DIKAJI BERDASARKAN PENDEKATAN KASUS DAN TEORI TUJUAN HUKUM GUSTAV RADBRUCH

Oleh:

Dave David

Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Surabaya
Davedaviddd217@gmail.com

Abstrak

Keberadaan surat ijo di Kota Surabaya banyak membuat warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo itu mengalami kerugian materiil, maupun immateriil. Namun, sampai saat ini Pemerintah Kota Surabaya masih tetap melakukan tindakan penarikan retribusi itu dengan dasar aturan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah. Tetapi, nyatanya dasar aturan tersebut telah bertentangan dengan beberapa aturan hukum lainnya, sehingga menyebabkan kasus tersebut telah tidak sesuai dengan teori tujuan hukum yang telah di kemukakan oleh Gustav Radbruch. Maka dari itu, penelitian ini akan menjadi sangat penting untuk segera dikaji, agar dapat menyelesaikan problematika yang telah terjadi di Kota Surabaya selama berpuluh-puluh tahun. Penelitian ini akan dikaji berdasarkan metode yuridis normatif, agar obyek penelitian yang akan dikaji tersebut tidak terlalu meluas, melainkan harus berdasarkan pada aturan hukum, dan teori hukum yang ada.

Kata Kunci : Surat Ijo, Pendekatan Kasus, Teori Tujuan, Hukum Gustav Radbruch

1. PENDAHULUAN

Pemberlakuan tanah beserta bangunan di atasnya yang bersertipikat surat ijo ini telah meresahkan warga Kota Surabaya sejak berpuluh-puluh tahun lamanya. Permasalahan pada sebidang tanah beserta bangunan di atasnya yang bersertipikat surat ijo ini sudah sangat sering sekali terdengar oleh hampir seluruh warga Kota Surabaya, karena kasus tersebut bukanlah rahasia umum lagi, bahkan kasus tersebut sering kali disebut sebagai kasus surat ijo. Warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo ini, sebagian besar sudah hampir menyerah untuk memperjuangkan asetnya, yang sudah dibeli selama berpuluh-puluh tahun lamanya. Bahkan aset surat ijo tersebut, yang dimiliki warga Kota Surabaya sudah dibeli, atau menerima secara cuma-cuma karena warisan sebelum tahun 1997 (lahirnya Izin Pemakaian Tanah, yang selanjutnya disebut IPT).

Warga Kota Surabaya yang memiliki aset berupa surat ijo ini mayoritas adalah masyarakat dengan strata sosial menengah ke bawah, yang untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya aja sudah mengalami kesulitan. Namun, masih harus mengalami ketidakadilan hukum, dikarenakan Pemerintah Kota Surabaya, yang selanjutnya disebut Pemkot Surabaya mewajibkan warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo untuk membayar retribusi setiap tahunnya, selain membayar PBB, dan harus melakukan perpanjangan surat ijo setiap 5 (lima) tahun sekali. Hal tersebut lah yang dikatakan sebagai ketidakadilan hukum, sebab warga Kota Surabaya dahulu sudah pernah melakukan pembelian atas aset tersebut, bahkan pembelian aset tersebut ada yang dilakukan oleh nenek moyangnya, namun masih saja harus membayar retribusi kepada Pemkot Surabaya.

Retribusi tersebut sebenarnya yang ditarik oleh Pemkot Surabaya dapat disamakan seperti biaya sewa menyewa antar warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo dengan Pemkot Surabaya. Pemkot selalu menarik retribusi, dikarenakan Pemkot Surabaya selalu mendalilkan bahwa aset surat ijo tersebut merupakan aset daerah, atau aset Pemkot Surabaya. Selain itu, Pemkot Surabaya juga memberitahukan bahwa aset surat ijo tersebut, sudah jelas merupakan aset daerah karena Pemkot adalah pemegang SHPL, dan setelah itu juga sudah ditindaklanjuti dengan diterbitkannya payung hukum terkait IPT.

Dasar hukum dari IPT tersebut adalah Perda Nomor 1 Tahun 1997, yang sudah dicabut dan digantikan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah, yang selanjutnya disebut Perda Nomor 3 Tahun 2016. Atas adanya payung hukum terkait IPT tersebut, Pemkot Surabaya menyatakan secara sah bahwa memang benar adanya, jikalau aset surat ijo merupakan asetnya. Hal ini lah yang membuat warga Kota Surabaya merasakan ketidakadilan hukum, namun warga Kota Surabaya tidak dapat melakukan perbuatan apapun, sebab mayoritas warga Kota Surabaya yang memiliki aset berupa surat ijo kurang mengerti akan aspek hukum, dan sejarahnya dari surat ijo tersebut. Kurangnya pengetahuan terkait aspek hukum, dan sejarah surat ijo di masa lalu ini, akan membuat warga Kota Surabaya kesulitan dalam membuktikan alas haknya.

Pembuktian akan alas hak surat ijo akan sangat susah dilakukan, sebab di masa lampau tersebut, yang memiliki aset surat ijo itu mayoritas adalah nenek moyang dari warga Kota Surabaya yang saat ini memiliki aset tersebut, dan sangat

kurang paham terkait aspek hukumnya. Sehingga, banyak warga Kota Surabaya saat itu yang memiliki aset surat ijo sangat percaya dengan Pemkot Surabaya, dan sangat patuh dengan aturan yang ada, karena ada unsur percaya tersebut yang mengesampingkan unsur-unsur kecermatan akan alas hak dari aset surat ijo tersebut. Agar dapat memudahkan, serta untuk mengetahui siapa seharusnya yang memiliki aset surat ijo tersebut (apakah warga Kota Surabaya, ataukah Pemkot Surabaya), maka harus mencermati dari awal terkait segi sejarahnya.

Sejarah surat ijo ini sebenarnya dimulai dari adanya penyerahan kedaulatan antara Pemerintah Belanda dengan Republik Indonesia. Penyerahan kedaulatan tersebut dibarengi dengan penyerahan tanah-tanah peninggalan Belanda tersebut yang dikenal dengan istilah tanah *ex Gementee* (Belanda). Setelah itu, Dinas Tanah sejak pertengahan tahun 1960 an telah menerbitkan surat izin penggunaan tanah-tanah di Kota Surabaya. Dalam rangka mempermudah administrasi maka dicobalah dilakukannya suatu inventarisasi, yang saat itu dikiranya sebagai cara yang terbaik. Untuk mempermudah pengarsipan, maka dibuatlah kode surat izin berwarna merah, kuning, dan hijau yang menyebabkan sampai saat ini munculah istilah surat hijau. Pada saat itu, surat izin berwarna merah adalah izin untuk kawasan terencana dengan baik tapi belum dibangun dan sewaktu-waktu dapat dicabut jika pemerintah daerah memerlukan, jangka waktunya yaitu 1 (satu) tahun.

Surat izin berwarna kuning adalah izin yang diterbitkan untuk masyarakat yang menempati tanah yang belum jelas peruntukannya, dan jangka waktunya yaitu 3 (tiga) tahun. Sedangkan surat hijau, adalah izin memakai tanah telah sesuai dengan master plan, dan jangka waktunya yaitu 5 tahun. Untuk menindaklanjuti hal tersebut, pada tahun 1997 munculah 15 (lima belas) Sertipikat Keputusan Hak Pengelolaan Lahan, yang selanjutnya disebut SKHPL, salah satunya adalah Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 53/HPL/DPN/97 tentang Pemberian Hak Pengelolaan dan Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, yang selanjutnya disebut SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97. Dari adanya 15 (lima belas) SKHPL itulah yang melahirkan Sertipikat Hak Pengelolaan Lahan, yang selanjutnya disebut SHPL.

Lahirnya SHPL itu dikarenakan adanya permohonan secara sepihak dari Pemkot Surabaya kepada Badan Pertanahan Nasional, yang selanjutnya disebut BPN. Pada saat itu, BPN pun kurang cermat dalam mengeluarkan SHPL, karena masih ada persyaratan data fisik, dan data yuridis yang belum dipenuhi oleh Pemkot Surabaya. Salah satu contohnya adalah SHPL Nomor 2 /Kelurahan Baratajaya, seluas 231.598m², Tanggal 2 September 1997, sesuai Gambar Situasi Nomor 10469/1997,

Tanggal 21 Agustus 1997, atas nama Pemkot Surabaya. Akhirnya, SHPL itu sendiri ditindaklanjuti kembali dengan lahirnya IPT atas landasan yuridis Perda Nomor 1 Tahun 1997. Sebenarnya, Perda Nomor 1 Tahun 1997 itu lah yang merupakan cikal bakal lahirnya penarikan retribusi terhadap warga kota Surabaya. Karena, sejak adanya Perda terkait IPT itu, Pemkot Surabaya menjadi sangat yakin dan dapat “menakut-takuti” warga Kota Surabaya jikalau tidak melakukan pembayaran terhadap penarikan retribusi.

Mayoritas warga Kota Surabaya yang pada tahun 1997 itu yang memiliki aset surat ijo percaya penuh terhadap Pemkot Surabaya, dan takut dalam melawan aturan yang sudah ada dalam Perda Nomor 1 Tahun 1997. Jadinya mayoritas warga Kota Surabaya melakukan pembayaran terhadap retribusi sampai berpuluh-puluh tahun sejak tahun 1997. Namun, pada tahun 2016, Perda Nomor 1 Tahun 1997 tersebut telah dicabut dan diganti dengan dasar hukum yang baru yaitu Perda Nomor 3 Tahun 2016. Selama tahun 1997 sampai pada tahun 2016, banyak warga Kota Surabaya yang tidak berani melawan aturan Perda terkait IPT tersebut, sehingga baru mulai tahun 2018 lah mulai munculah pergerakan atau perkumpulan warga Kota Surabaya yang ingin memperjuangkan asetnya atas surat ijo dengan melakukan demo beserta menyampaikan beberapa kritik terhadap Pemkot Surabaya.

Pengurus dari perkumpulan pemegang surat ijo tersebut, sudah menyampaikan beberapa kritik-kritik, dan aspirasi dari warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo kepada Pemkot Surabaya. Namun Pemkot Surabaya masih dengan tegas menyatakan tidak dapat melepaskan aset surat ijo, dengan beberapa dalil yaitu :

1. Aset surat ijo merupakan aset Pemkot Surabaya yang sudah didaftarkan, dan jikalau aset tersebut dilepaskan secara cuma-cuma atau gratisan, maka Pemkot Surabaya dapat ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi, yang selanjutnya disebut KPK;
2. Pemkot Surabaya jikalau melepaskan aset surat ijo dapat dianggap merugikan keuangan negara, karena pada saat ini tidak ada payung hukum yang jelas bahwa Pemkot Surabaya dapat melepaskan aset tersebut secara cuma-cuma atau gratisan kepada warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo;
3. Warga Kota Surabaya yang memiliki aset berupa surat ijo tidak dapat membuktikan alas hak kepemilikan atas asetnya tersebut secara sah.

Ketiga dalil itu lah yang masih tetap dipertahankan oleh Pemkot Surabaya sampai saat ini. Namun Pemkot Surabaya sudah memberikan sedikit kesempatan bagi warga Kota Surabaya untuk dapat merubah aset surat ijo tersebut, menjadi Sertipikat Hak Milik dengan mengacu pada ketentuan yang sudah diatur secara jelas dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 Tentang

Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, yang selanjutnya disebut Perda Nomor 16 Tahun 2014.

Pemkot Surabaya memberikan beberapa persyaratan yang cukup berat dalam melepaskan asetnya tersebut, sehingga warga Kota Surabaya juga merasa keberatan kalau harus memenuhi beberapa persyaratan tersebut. Jadi sampai saat ini, warga Kota Surabaya masih tetap harus membayar retribusi berdasarkan aturan Perda Nomor 3 Tahun 2016, dan masih tetap harus melakukan perpanjangan surat ijo setiap 5 (lima) tahun sekali. Saat ini, warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo masih memperjuangkan asetnya baik dengan bergabung dengan perkumpulann pemegang surat ijo, maupun dengan melakukan berbagai gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yang selanjutnya disebut PTUN. Bahkan sampai melakukan upaya hukum lainnya dengan mengajukan perkaranya untuk banding, dan kasasi demi memperjuangkan asetnya.

2. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan yaitu tipe penelitian hukum yuridis normatif, yang dimana merupakan penelitian hukum yang dilakukan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, dan literatur-literatur yang berkaitan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Penulisan ini menggunakan pendekatan *statute approach*, *conceptual approach*, dan *case approach*. Pengertian pendekatan *statute approach* adalah pendekatan masalah yang dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas. Pendekatan *conceptual approach* adalah pendekatan yang dikaji berdasarkan pendapat para Sarjana. Pendekatan *case approach* adalah pendekatan yang dikaji dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kasus surat ijo ini sebenarnya sudah berlangsung selama berpuluh-puluh tahun, namun sampai pada saat ini belum ada penyelesaiannya, dan para pihak antara warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo, dengan Pemkot Surabaya belum saling bersepakat, dan belum ditemukannya suatu *win-win solution*. Sebenarnya dari pihak Pemkot Surabaya, ingin melepaskan aset surat ijo tersebut kepada warga Kota Surabaya yang memiliki aset tersebut, namun Pemkot Surabaya belum dapat melakukan hal tersebut, dikarenakan aset surat ijo tersebut sudah didaftarkan, dan tidak adanya dasar hukum atau payung hukum yang memperbolehkan Pemkot Surabaya untuk melepaskan aset surat ijo secara cuma-cuma, atau gratisan kepada warga Kota Surabaya yang memiliki aset tersebut.

Warga Kota Surabaya pun disini memiliki kekuatan hukum yang sangat lemah karena tidak

dapat membuktikan alas haknya secara sah, dan benar, Namun, di sisi lain, Pemkot Surabaya pun juga belum dapat membuktikan bahwa aset surat ijo merupakan asetnya. Tetapi pada saat ini, kekuatan hukum dari Pemkot Surabaya lebih kuat karena Pemkot Surabaya adalah pemegang SHPL dari surat ijo yang ditinggali warga Kota Surabaya. Salah satu contohnya adalah aset surat ijo yang dimiliki oleh Budianto, yang bertempat tinggal di Jalan Ngagel Wasana I Nomor 46, Surabaya. Aset surat ijo tersebut yang dimiliki oleh Budianto, selama ini telah bersertipikat Hak Pengelolaan Nomor 2 /Kelurahan Baratajaya, seluas 231.598m², Tanggal 2 September 1997, sesuai Gambar Situasi Nomor 10469/1997, Tanggal 21 Agustus 1997, atas nama Pemkot Surabaya. Artinya, Budianto selaku warga Kota Surabaya saat ini hanyalah pihak ketiga yang tidak memiliki hak apapun untuk menguasai, dan memiliki aset surat ijo tersebut.

Kasus surat ijo ini sebenarnya sangat menarik jika dicermati dengan benar, dan teliti, karena dari kasus tersebut sudah melahirkan suatu ketidakadilan hukum yang dirasakan secara nyata oleh Budianto selaku warga Kota Surabaya. Maka dari itu, suatu permasalahan tersebut harus dengan segera dicari solusinya agar dikemudian hari, dapat ditemukannya *win-win solution*. Kesepakatan antara Budianto selaku warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo, dengan Pemkot Surabaya belum tercapai karena Pemkot Surabaya selalu mendalilkan aset surat ijo merupakan asetnya. Sehingga Penarikan suatu retribusi harus tetap dijalankan, hal ini lah sebenarnya merupakan suatu hal yang tidak benar karena Pemkot Surabaya menguasai dan memiliki aset tersebut bukan dari pembelian dengan keuangan daerah.

Aset daerah sebenarnya didapat dengan adanya suatu pembelian secara nyata dari daerah dengan menggunakan keuangan daerah, serta dapat pula didapatkan melalui cara perolehan lain yang sah (hibah, wakaf, dan donasi), namun aset surat ijo ini didapatkan oleh Pemkot Surabaya bukan dari pembelian dengan keuangan daerah, maupun melalui cara perolehan lain yang sah, melainkan dari permohonan secara sepihak kepada BPN, untuk diterbitkannya SHPL, khususnya SHPL Nomor 2 /Kelurahan Baratajaya, seluas 231.598m², Tanggal 2 September 1997, sesuai Gambar Situasi Nomor 10469/1997, Tanggal 21 Agustus 1997, atas nama Pemkot Surabaya.

Setelah mengetahui dengan jelas bahwa sebenarnya aset surat ijo bukan merupakan aset Pemkot Surabaya, maka seharusnya pula, Pemkot Surabaya tidak memiliki kewenangan secara sah untuk melakukan penarikan retribusi kepada Budianto selaku warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo tersebut. Agar dapat memahami lebih lanjut dari kasus di atas, maka perlu menjelaskan kajian yuridis terkait keberadaan surat ijo dikaji berdasarkan pendekatan kasus, dan teori tujuan

hukum Gustav Radbruch. Berikut adalah penjelasan tersebut :

A. Kajian yuridis terkait keberadaan surat ijo dikaji berdasarkan pendekatan kasus

Landasan hukum yang terkuat, dan yang sering digunakan oleh Pemkot Surabaya selama ini hanyalah Perda Nomor 3 Tahun 2016, untuk melakukan penarikan retribusi kepada warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo. Sementara, Perda tersebut sebenarnya telah bertentangan dengan beberapa aturan hukum seperti :

1. Undang-Undang RI Nomor 34 tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut UU Nomor 34 Tahun 2000.

Dalam Pasal 1 angka 26 UU Nomor 34 Tahun 2000 menentukan bahwa:

“Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada retribusi terhadap apa yang harus dibayar untuk keuangan daerah, harus ada jasa nyata dari daerah”.

Unsur-unsur dari pengertian retribusi daerah tersebut sudah menjelaskan dengan jelas, bahwa harus ada jasa nyata dari daerah, baru dapat ditarik retribusi. Sedangkan dalam kasus surat ijo Pemkot Surabaya tidak memberikan jasa nyata kepada warga Kota Surabaya, maka dari itu untuk apa harus memberikan sejumlah uang dalam bentuk retribusi kepada Pemkot Surabaya.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang selanjutnya disebut UUPA

Perolehan SHPL tersebut sebenarnya dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu melalui konversi, dan penetapan pemerintah (Irawan Soerodjo, 2014, hal. 22-24). Namun harus diketahui pula, bahwa dalam UUPA hanya mengakui cara yang melalui konversi saja. Sebenarnya, meskipun SHPL tersebut diperoleh bukan dengan cara konversi, melainkan dengan cara penetapan pemerintah sebenarnya itu tidak bermasalah. Namun, SHPL yang sudah ditetapkan oleh pemerintah itu dengan ditindaklanjuti oleh penetapan BPN tersebut hanya dapat digunakan untuk menguasai, dan mengelola saja. Pengertian menguasai, dan mengelola tersebut sangat berbeda dengan memiliki, dan hal ini lah yang dimaksud sebagai suatu hal yang bertentangan. UUPA hanya mengakui Hak Pengelolaan untuk menguasai dan mengelola, bukan malah untuk dimiliki dan didaftarkan sebagai aset daerah, lalu dilakukannya suatu penarikan retribusi. Jadi sudah jelas, bahwa penarikan retribusi oleh Pemkot Surabaya tersebut telah bertentangan dengan UUPA, karena dalam UUPA tidak mengakui adanya Hak Pengelolaan yang digunakan untuk dasar

kepemilikan sebuah aset daerah, dan dasar penarikan retribusi daerah.

3. Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1997

Dalam prosedur pendaftaran tanah khususnya mengenai obyek pendaftaran tanah yang berupa tanah Hak Pengelolaan, diharuskan dengan dilengkapinya persyaratan data fisik, dan data yuridis atas obyek tanah Hak Pengelolaan tersebut. Dalam persyaratan pendaftaran tanah tersebut, adanya kegiatan pengumpulan dan pengelolaan data fisik maupun data yuridis. Saat dilakukannya kegiatan pengumpulan dan pengelolaan data fisik seharusnya dilaksanakan oleh beberapa orang yang menyelenggarakannya, yang selanjutnya disebut panitia adjudikasi. Jadi prosedur pendaftaran tanah, terutama perihal pengumpulan dan pengelolaan data fisik harus dilaksanakan oleh panitia adjudikasi yang secara nyata, dan langsung harus mengunjungi rumah warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo secara satu per satu untuk diukur, dan ditetapkan batas-batas bidang tanahnya, namun prosedur inilah yang tidak dipenuhi Pemkot Surabaya saat melakukan pendaftaran tanah, dan Pemkot Surabaya hanya membuat permohonan secara sepihak saja kepada pihak BPN. Hal tersebut pun telah didukung pula dengan pernyataan serta kesaksian dari Drs. Surjo Harjono, S.H., beliau menyatakan dengan jelas bahwa, saat beliau dilantik sebagai Kepala Dinas Tanah dan Bangunan pada tahun 1989, beliau sangat meyakini dan tidak pernah mengetahui atas adanya pengukuran atas tanah-tanah yang didaftarkan, sehingga tidak dapat mengetahui dengan pasti mengenai patok-patok tanah yang telah didaftarkan pada saat itu. Karena pada saat itu, beliau tidak memahami aturan hukumnya yang ada terkait persyaratan pendaftaran tanah, sehingga hanya melakukan penandatanganan saja, tanpa melakukan pengecekan terhadap tanah yang telah didaftarkan tersebut. Maka secara tidak langsung, dapat disimpulkan bahwa persyaratan data fisik dan data yuridis tidak dipenuhi dengan prosedur yang benar, dan konsekuensi yuridis yang timbul yaitu SHPL yang diterbitkan BPN tersebut itu sebenarnya cacat secara prosedur hukum, maka secara tidak langsung pula penarikan retribusi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya tersebut telah tidak dilakukan secara sah, dan tentunya pula bertentangan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997.

4. SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97

SKHPL ini sangatlah penting, karena SKHPL tersebut merupakan dasar diterbitkannya SHPL. Tentunya SKHPL ini harus dicermati sedemikian rupa, terutama dalam diktum keenam SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97, yang menyatakan demikian :

“Apabila didalam areal tanah yang diberikan Hak Pengelolaan ini ternyata terdapat pendudukan/penggarapan rakyat secara menetap yang sudah ada sebelum pemberian hak ini, menjadi

kewajiban/tanggung jawab sepenuhnya dari Penerima hak (Pemerintah Kota Surabaya) untuk menyelesaikannya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau di keluarkan dari areal hak pengelolaan”.

Jika mencermati substansi dalam diktum keenam SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97 tersebut, seharusnya warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo, yang sudah meninggalkan dan memiliki aset tersebut selama berpuluh-puluh tahun sebelum adanya SKHPL tersebut, seharusnya dikeluarkan dari areal Hak Pengelolaan, artinya warga Kota Surabaya tersebut, bukan lagi menjadi pihak ketiga atas adanya Hak Pengelolaan itu, dan secara tidak langsung seharusnya tidak boleh ditarik retribusi. Hal ini lah yang sudah membuktikan dengan jelas bahwa pada faktanya, Pemkot Surabaya masih melakukan penarikan retribusi pada warga Kota Surabaya sekalipun warga Kota Surabaya tersebut telah memenuhi unsur-unsur dalam substansi diktum keenam SKHPL tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa penarikan retribusi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya sudah bertentangan dengan diktum keenam SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97.

B. Kajian yuridis terkait keberadaan surat ijo dikaji berdasarkan teori tujuan hukum Gustav Radbruch

Mencermati dari uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa, penarikan retribusi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya sebenarnya hanya berdasarkan pada landasan yuridis Perda Nomor 3 Tahun 2016 saja. Namun, Perda Nomor 3 Tahun 2016 tersebut, yang memperbolehkan untuk menarik retribusi kepada Budianto selaku warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo tersebut, telah bertentangan dengan UU Nomor 34 Tahun 2000, UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, dan SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97. Selain itu, SHPL Nomor 2 /Kelurahan Baratajaya, seluas 231.598m², Tanggal 2 September 1997, sesuai Gambar Situasi Nomor 10469/1997, Tanggal 21 Agustus 1997, atas nama Pemkot Surabaya, yang telah diterbitkan oleh BPN sebenarnya juga cacat secara prosedur hukumnya.

Maka dari itu, dapat dinyatakan pula bahwa dalam kasus surat ijo ini ada 2 (dua) pihak yang melakukan kesalahan, yaitu Pemkot Surabaya, dan BPN. Kedua instansi tersebut, dapat dinyatakan bersalah karena melakukan Perbuatan Melanggar Hukum, yang selanjutnya disebut PMH, dan maladministrasi. Berikut adalah beberapa alasan yang dapat menyatakan Pemkot Surabaya melakukan PMH, dan BPN melakukan maladministrasi :

1. PMH

Pelaku PMH dalam kasus surat ijo ini sebenarnya adalah Pemkot Surabaya, karena Pemkot Surabaya telah melakukan suatu penarikan retribusi kepada Budianto selaku warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo. Penarikan retribusi itu lah yang merupakan PMH, karena penarikan retribusi tersebut tidak memenuhi unsur-unsur retribusi daerah

dalam Pasal 1 angka 26 UU Nomor 34 Tahun 2000. Namun, Pemkot Surabaya masih mewajibkan untuk membayar retribusi, sehingga menimbulkan kerugian baik secara materiil maupun immateriil bagi warga kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo. Selain itu, penarikan retribusi oleh Pemkot Surabaya juga sudah memenuhi unsur-unsur PMH dalam arti luas, sebagaimana merujuk pada yurisprudensi *Arrest Hoge Raad* 31 Januari 1919, yaitu :

- a. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, artinya Pemkot Surabaya seharusnya mencermati kewajibannya yang sudah tercantum secara jelas dalam diktum keenam SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97. Namun yang terjadi sebaliknya, Pemkot Surabaya tidak melaksanakan kewajibannya tersebut.
- b. Bertentangan dengan hak subyektif orang lain, artinya tindakan Pemkot Surabaya dalam menarik retribusi kepada warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo, beserta telah memenuhi unsur-unsur dalam diktum keenam SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97. Secara tidak langsung, penarikan retribusi tersebut sudah bertentangan dengan hak subyektif orang lain, karena seharusnya warga Kota Surabaya yang sudah memenuhi unsur-unsur tersebut, memiliki hak untuk dikeluarkan dari areal Hak Pengelolaan, tetapi pada faktanya sampai saat ini masih tetap diharuskan untuk membayar retribusi.
- c. Bertentangan dengan kesusilaan, artinya tindakan Pemkot Surabaya dalam menarik retribusi termasuk dalam perbuatan yang buruk, dan tidak memiliki hati nurani. Karena, Pemkot Surabaya tidak mempertimbangkan sama sekali kesulitan, beserta hak-hak warga Kota Surabaya yang sudah dikesampingkan selama berpuluh-puluh tahun lamanya.
- d. Bertentangan dengan kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian, artinya tindakan Pemkot Surabaya dalam melakukan penarikan retribusi tidak mencermati nilai-nilai kepatutan dalam masyarakat, serta tidak teliti, dan tidak berhati-hati dalam melakukan suatu tindakan yang telah melanggar hukum.

2. Maladministrasi

Pelaku maladministrasi dalam kasus surat ijo ini sebenarnya adalah BPN, karena BPN tersebut dalam menerbitkan SHPL Nomor 2 /Kelurahan Baratajaya, seluas 231.598m², Tanggal 2 September 1997, sesuai Gambar Situasi Nomor 10469/1997, Tanggal 21 Agustus 1997, atas nama Pemkot Surabaya, dengan kurang mencermati prosedur hukum yang ada dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, terkait pendaftaran tanah atas obyek tanah Hak Pengelolaan, khususnya pengaturan terkait persyaratan data fisik, dan data yuridis. Saat dilakukannya kegiatan pengumpulan dan pengelolaan data fisik, seharusnya kegiatan tersebut dilaksanakan oleh panitia adjudikasi yang secara nyata, dan langsung harus mengunjungi rumah warga Kota

Surabaya yang memiliki aset surat ijo secara satu per satu untuk mengukur, dan menetapkan batas-batas bidang tanahnya, namun prosedur inilah yang tidak dipenuhi Pemkot Surabaya saat melakukan pendaftaran tanah atas obyek tanah Hak Pengelolaan. Dan hal itu pun, secara nyata kurang dicermati oleh pihak BPN. Sehingga pihak BPN dalam menerbitkan SHPL tersebut mengalami kelalaian, dan melakukan suatu perbuatan yang melampaui wewenang. Artinya, wewenang BPN hanyalah menerbitkan suatu sertipikat, jikalau seluruh prosedur hukum, beserta persyaratannya sudah dipenuhi, jika belum dipenuhi maka BPN sebenarnya tidak memiliki kewenangan untuk menerbitkan suatu sertipikat tersebut. Maka secara tidak langsung, dapat disimpulkan bahwa, penerbitan SHPL Pemkot Surabaya yang dilaksanakan oleh pihak BPN tergolong sebagai tindakan maladministrasi.

Setelah mencermati penjelasan di atas, maka tahap selanjutnya harus memahami pula, bahwasannya tindakan penarikan retribusi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya tersebut, atau yang lebih dikenal dengan kasus surat ijo itu sejatinya telah tidak sesuai dengan teori tujuan hukum yang telah dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Namun, sebelum menjelaskan lebih lanjut terkait mengapa kasus surat ijo itu tidak sesuai dengan teori tujuan hukum yang telah dikemukakan oleh Gustav Radbruch, perlu diketahui terlebih dahulu terkait konsep teori tujuan hukum yang telah dikemukakan oleh Gustav Radbruch itu sendiri, agar memiliki kerangka pemikiran yang sistematis, jelas, dan tentunya tidak kabur. Teori tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch itu sejatinya berorientasi pada 3 (tiga) tujuan hukum yang harus dicapai, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan hukum.

Artinya, suatu aturan hukum yang dibuat harus sesuai kebutuhan hukum masyarakatnya, dan memenuhi ketiga tujuan hukum tersebut. Agar suatu aturan hukum tersebut dapat menciptakan suatu kesejahteraan negara, atau yang dikenal dengan *welfare state*. Ketika sudah memahami teori tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, maka selanjutnya harus menjelaskan mengapa kasus di atas dikatakan dengan tegas telah tidak sesuai dengan teori tujuan hukum yang telah dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Kasus di atas dikatakan tidak sesuai dengan teori tujuan hukum yang telah dikemukakan oleh Gustav Radbruch, karena dalam kasus di atas Pemkot Surabaya tidak mencermati dengan benar bahwasannya dasar hukum penarikan retribusi tersebut telah bertentangan dengan beberapa aturan hukum lainnya. Sehingga menyebabkan tidak adanya keselarasan hukum antara satu aturan hukum dengan aturan hukum lainnya, dan tentunya pula menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum.

Dalam kasus di atas, kepastian hukum sudah dengan jelas tidak terpenuhi, selain itu perlu mencermati pula bahwasannya, kemanfaatan hukum,

dan keadilan hukum sejatinya juga tidak terpenuhi. Kemanfaatan hukum dikatakan tidak terpenuhi karena warga Kota Surabaya dalam kasus di atas, tidak memperoleh manfaat secara langsung ketika melakukan pembayaran atas penarikan retribusi tersebut. Sedangkan, keadilan hukum dikatakan juga tidak terpenuhi karena, warga Kota Surabaya dahulu sudah pernah memperoleh aset surat ijo tersebut berdasarkan cara perolehan yang sah, baik dengan cara pembelian aset, maupun dengan cara pewarisan. Jadi sangat tidak adil, ketika warga Kota Surabaya yang dahulu sudah pernah memperoleh aset surat ijo itu dengan cara perolehan yang sah, tetapi masih harus lagi membayar retribusi kepada Pemkot Surabaya, yang dimana seharusnya hal tersebut bukan merupakan kewajiban bagi warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo.

4. KESIMPULAN

Landasan yuridis Pemkot Surabaya dalam melakukan penarikan retribusi kepada Budianto selaku warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo, hanyalah berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 2016. Namun, Perda Nomor 3 Tahun 2016 tersebut sebenarnya telah bertentangan dengan UU Nomor 34 Tahun 2000, UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, dan SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97. Selain itu, dalam kasus surat ijo ini sebenarnya ada 2 (dua) pihak yang melakukan kesalahan, yaitu Pemkot Surabaya yang melakukan PMH, dan BPN yang melakukan maladministrasi. Pemkot Surabaya dapat dinyatakan dengan jelas melakukan PMH, karena telah memenuhi unsur-unsur PMH. Sedangkan, BPN dapat dinyatakan dengan jelas melakukan maladministrasi, karena BPN telah menerbitkan SHPL Nomor 2 /Kelurahan Baratajaya, seluas 231.598m², Tanggal 2 September 1997, sesuai Gambar Situasi Nomor 10469/1997, Tanggal 21 Agustus 1997, atas nama Pemkot Surabaya, dengan kurang mencermati (adanya kelalaian) prosedur hukum yang ada dalam PP Nomor 24 Tahun 1997. Jadi, sudah jelas bahwasannya keberadaan surat ijo ini banyak menimbulkan kerugian materiil, maupun immateriil bagi warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo, dan tentunya pula dalam kasus di atas telah tidak sesuai dengan teori tujuan hukum yang pernah dikemukakan oleh Gustav Radbruch.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang RI Nomor 34 tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Harsono, Boedi. (2008). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan

- Soerodjo, Irawan. (2014). *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan atas Tanah*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama
- Sumardjono, M.S.W. (2008). *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Buku Kompas
- Parlindungan, A.P. (1994). *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju
- Marzuki, P.M. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Ranoemihardja, R.A. (1982). *Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia, Aspek-aspek dalam Pelaksanaan UUPA dan Peraturan Perundangan Lainnya di Bidang Agraria di Indonesia*. Bandung: Tarsito