

PELEPASAN ASSET HAK PENGELOLAAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA KEPADA PEMEGANG IZIN PEMAKAIAN TANAH

Oleh:

Erly Aristo¹⁾, Karen Michaelia Arifin²⁾, Nathania Putri Pangestu³⁾

^{1,2,3}Fakultas Hukum, Universitas Surabaya

¹email: vincent.erly@staff.ubaya.ac.id

²email: karenma29@gmail.com

³email: pangestu.nathania@gmail.com

Abstrak

Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan Tanah, telah lama menyewakan tanahnya dengan dasar Izin Pemakaian Tanah atau yang lebih dikenal dengan Surat Ijo. Hal tersebut menjadi permasalahan yang tak kunjung usai, hingga akhirnya Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang pelepasan tanah asset pemerintah kota Surabaya. Pada Perda tersebut, masyarakat pemegang Izin Pemakaian Tanah dapat mengajukan hak atas tanah berdasarkan Izin Pemakaian Tanah yang mereka miliki dengan ketentuan adanya pembayaran ganti kerugian sesuai dengan nilai pasar. Besaran ganti kerugian sesuai harga pasar tersebut dimaksudkan agar Pemerintah Kota Surabaya terhindar dari masalah mengingat tanah tersebut sudah dimasukkan kedalam asset Pemerintah Kota Surabaya. Tulisan ini mengangkat permasalahan tersebut dengan tujuan mengkaji apakah pelepasan tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya dapat dilakukan tanpa restirbusi sesuai harga pasar tanpa menyebabkan resiko pada Pemerintah Kota Surabaya. Penulisan ini dilakukan menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan *statute approach* dan *conceptual approach*.

Kata Kunci: Hukum Tanah, Izin Pemakaian Tanah, Hak Pengelolaan

1. PENDAHULUAN

Seiring dengan berjalannya waktu, jumlah masyarakat semakin bertambah yang mana akan mempengaruhi juga kebutuhan akan bidang-bidang tanah. Hal tersebut dikarenakan begitu besarnya kegunaan dari tanah dalam mensejahterahkan masyarakat. Akan tetapi, dengan meningkatnya jumlah masyarakat menyebabkan ketersediaan tanah semakin menipis sehingga perlu adanya pengaturan terkait pertanahan di Indonesia supaya tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari. Pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA), yang mana di dalamnya diatur lebih lanjut persoalan hak atas tanah yakni hak yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum (Rongiyati, 2014). Hak atas tanah yang dikenal dalam UUPA adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Lalu seiring dengan perkembangan hukum tanah nasional, dikenal pula Hak Pengelolaan yang muncul sejak tahun 1965 melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya. Dalam praktiknya, sering kali ditemukan permasalahan terkait Hak Pengelolaan dalam sistem hukum pertanahan nasional.

Terkait dengan Hak Pengelolaan, Boedi Harsono berpendapat bahwa pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara atas tanah tidak hanya

dilakukan kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, melainkan dapat juga dilakukan kepada badan-badan otorita, perusahaan negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah tertentu yang dikenal dengan Hak Pengelolaan (Harsono, 2003). Subjek hukum yang dapat berperan sebagai pemegang Hak Pengelolaan diatur dalam Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Selanjutnya disebut dengan PERMEN AGRARIA 9/1999), yaitu:

- Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- Badan Usaha Milik Negara
- Badan Usaha Milik Daerah;
- PT. Persero;
- Badan Otorita; dan,
- Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Apabila Pemerintah Daerah selaku subjek hak memperoleh Hak Pengelolaan, maka Pemerintah Daerah dapat menggunakan tanahnya untuk kepentingannya sendiri, serta dapat juga menggunakan tanahnya untuk dipergunakan oleh pihak ketiga. Di Surabaya, asset tanah Pemerintahan Kota (pemkot) Surabaya yang digunakan untuk kepentingan Pemkot itu sendiri biasanya berupa kantor, rumah sakit, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), gedung pendidikan, dan lain-lain (Santoso, 2010b). Selain digunakan sendiri, asset tanah Pemerintah Kota juga digunakan oleh pihak

ketiga yang dilakukan melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau dikenal juga dengan istilah “Surat Ijo”(Aristo, 2018). Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut dengan IPT) bukan merupakan suatu hak atas tanah, sehingga keberadaan IPT tidak dapat ditemukan di dalam UUPA, namun IPT diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut dengan PERDA 3/2016). Dalam PERDA 3/2016, IPT didefinisikan 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 UUPA.

Asset tanah Pemerintah Kota Surabaya yang dijadikan sebagai objek IPT sampai dengan 31 Desember 2015 adalah sebanyak kurang lebih 46.811 persil dengan total luasan 8.319.081,62 m² dengan rincian sebagai berikut (Abdullah & Fanida, 2018):

Tabel 1 Data IPT di Surabaya Tahun 2015

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

Oleh karena adanya tekanan dari warga penghuni sejak era reformasi terkait dengan surat ijo, terciptalah komitmen pelepasan tanah surat ijo oleh Pemkot Surabaya (Sukaryanto, 2016). Terjadi penurunan dalam penggunaan asset tanah Pemkot Surabaya melalui IPT. Penurunan penggunaan IPT terjadi karena adanya ketentuan yang dikeluarkan, yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Aset Pemerintah Kota Surabaya (Selanjutnya disebut dengan PERDA 16/2014). PERDA 16/2014 memungkinkan terjadinya pelepasan tanah kepada pemegang IPT dan didasarkan atas permohonan pemegang IPT serta atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam pelepasan tanah IPT Pemkot Surabaya, pemegang IPT yang melakukan permohonan harus membayar ganti kerugian atas pelepasan tanah IPT Pemkot Surabaya tersebut. Pembayaran ganti

kerugian tersebut wajib dilakukan dikarenakan tanah Pemkot Surabaya tersebut telah menjadi bagian dari asset Pemkot Surabaya yang terdaftar. Pembayaran ganti kerugian kepada Pemkot Surabaya sebagaimana diatur dalam PERDA 16/2014 adalah sebesar harga pasar dari nilai tanah yang dimohonkan. Besarnya nilai ganti kerugian tersebut menyebabkan masyarakat kesulitan dalam mendapatkan tanah IPT tersebut. Apabila asset tanah Pemkot Surabaya tersebut dilepaskan secara cuma-cuma kepada masyarakat, hal itu akan menimbulkan kerugian bagi keuangan daerah dan akan berpotensi adanya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya. Hal ini menyebabkan PERDA 16/2014 menjadi pedang bermata dua, karena apabila tanah dilepaskan secara cuma-cuma akan menimbulkan kerugian pada keuangan daerah, namun apabila tidak dilepas secara cuma-cuma maka akan sulit bagi masyarakat untuk mempunyai tanah tersebut. Hal tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut dengan UUD 1945) yang menyatakan bahwa bumi, air, beserta kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh negara dan akan diutilisasikan untuk kesejahteraan / kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Salah satu hal yang dapat dipertimbangkan agar terhindar dari adanya tindak pidana korupsi adalah dengan melepaskan tanah asset tersebut kepada pemerintah pemerintah pusat. Meskipun PERDA 16/2014 seolah-olah memposisikan Pemkot Surabaya sebagai pemilik tanah surat ijo, namun faktanya Pemkot Surabaya hanya berperan sebagai pemegang HPL yakni pihak yang mendapatkan kepercayaan secara administratif untuk mengelola tanah negara (Sukaryanto, 2016). Pada dasarnya, tanah surat ijo merupakan asset milik negara, sedangkan Pemkot Surabaya hanya berperan sebagai pengelola asset milik negara tersebut.

Upaya melepaskan tanah surat ijo tersebut kepada pemerintah pusat dimaksudkan agar tanah yang diserahkan kepada pemerintah pusat dapat menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara, sehingga negara tidak akan mengalami kerugian. Setelah tanah kembali dikuasai oleh pemerintah pusat, masyarakat berhak untuk mengajukan tanah tersebut kepada pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). Terkait dengan pelepasan tersebut harus dikaji lagi secara mendalam. Oleh karena itu, melalui uraian diatas maka persoalan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah **“apakah pelepasan tanah Hak Pengelolaan tanah Pemkot Surabaya dapat dilakukan tanpa ganti rugi?”**

2. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan untuk menjawab problematika dalam tulisan ini adalah metodologi penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu proses untuk menemukan

aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang diangkat (Marzuki, 2005).

Dalam penelitian hukum ini dilakukan beberapa pendekatan masalah, yaitu: (Marzuki, 2005)

1. *Statute Approach* (pendekatan perundang-undangan) yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan masalah yang diangkat, antara lain UUPA, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*), serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
2. *Conceptual Approach* (pendekatan konseptual) yang dilakukan dengan cara menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada terkait masalah yang diangkat.
3. *Case Approach* (pendekatan kasus) yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang diangkat yang telah mendapatkan kekuatan hukum tetap, yaitu Putusan Nomor 84/Pdt.G/2007/PN.Sby, Putusan Nomor 733/PDT/2008/PT.Sby, Putusan Nomor 471 K/Pdt/2011

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Persewaan Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya

Pemerintah Kota Surabaya merupakan salah satu subjek pemegang hak pengelolaan atas tanah negara. Dimana pada hak pengelolaan pemerintah Surabaya digunakan oleh masyarakat dengan dasar surat ijo. Surat ijo adalah tempat tinggal masyarakat yang dibangun di atas tanah negara dan penyerahannya disertai dengan legalitas Surat Izin Pemakaian Tanah. (Larasati & Irianti, 2020) Dasar perolehan atau penguasaan tanah surat ijo yang luasnya sebesar 12.421.019,81 m² berasal dari (Santoso, 2010b):

1. Tanah *Gemeente Surabaia*, merupakan tanah peninggalan *Gemeente Surabaia* pada masa Pemerintahan Hindia Belanda
2. Tanah hasil pengadaan tanah (dahulunya disebut sebagai pembebasan tanah), merupakan tanah yang diperoleh dari kegiatan pengadaan tanah (pembebasan tanah) yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan Pemkot Surabaya.
3. Tanah hasil *Ruislag* (tukar bangun atau tukar guling), merupakan tanah perolehan dari hasil *ruislag* antara Pemkot Surabaya dengan perusahaan swasta.
4. Tanah bekas tanah kas desa, merupakan tanah yang berasal dari perubahan status administrasi pemerintahan dari desa menjadi kelurahan di wilayah Pemkot Surabaya.
5. Tanah hasil penyerahan fasilitas umum (selanjutnya disebut dengan fasum) dan fasilitas sosial (selanjutnya disebut dengan fasos), merupakan tanah yang diperoleh dari penyerahan fasum dan fasos oleh perusahaan pembangunan

perumahan (pengembang) kepada Pemkot Surabaya.

Bukti kepemilikan hak atas tanah surat ijo berupa Surat Izin Pemakaian Tanah (SIPT) atau surat ijo, yang mana keberadaan surat ijo tidak muncul begitu saja. Sejarah lahirnya surat ijo dimulai sejak tahun 1970 hingga 1980-an pada saat Pemkot Surabaya melaksanakan program “pemutihan” tanah bagi warga Surabaya, yang mana program tersebut terkesan mengangkat status kepemilikan tanah warga Surabaya dari tanah kepemilikan secara hukum adat menjadi tanah kepemilikan secara hukum formal. Nyatanya, yang terjadi adalah sebaliknya yakni merampas tanah warga yang diakui kepemilikannya secara sah menurut hukum adat untuk kemudian diubah menjadi tanah asset Pemkot Surabaya dengan dikeluarkannya surat ijo. Pemkot Surabaya melakukan penyuluhan terkait prosedur pengurusan tanah kepada warga Surabaya, yaitu dengan terlebih dahulu tanah tersebut disurat-ijokan, setelah itu di-Hak Guna Bangunan-kan, terakhir baru bisa disertifikat hak milik-an. Sehingga warga yang seharusnya mengajukan permohonan pendaftaran tanah miliknya ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) supaya dapat diterbitkan sertifikat hak milik sebagai tanda bukti hak tanahnya, justru mereka mengajukannya kepada Pemkot Surabaya (Dharma, 2012).

Warga Surabaya yang mengajukan surat ijo diminta untuk menandatangani pernyataan pada saat pengambilan surat ijo, yang isinya mereka setuju bahwa tanah milik mereka adalah tanah milik Pemkot Surabaya dan tidak akan keberatan jika Pemkot memberikan tanah tersebut Hak Pengelolaan. Setelah Pemkot Surabaya mengklaim tanah-tanah tersebut sebagai asset Pemkot, warga Surabaya yang menghuni tanah itu diwajibkan untuk membayar uang sewa yang dibayarkan setiap bulan terhitung mundur mulai tahun 1966. Tindakan Pemkot ini diperkuat dengan dikeluarkannya peraturan dan kebijakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) guna melegalisasi dan melegitimasi kegiatan perampasan tanah milik warga Surabaya. Ditambah lagi Pemkot Surabaya melalui aparat kelurahan setempat memaksa warga yang awam hukum untuk menyerahkan bukti-bukti asli berupa Pethok Pajeg Bumi, Pethok D, Zegel jual beli serta bukti lainnya yang akan digunakan untuk memusnahkan jejak secara administratif bagi bukti-bukti kepemilikan tanah oleh warga Surabaya. Keadaan ini semakin parah pada masa Orde Baru sebab harga sewa (retribusi) yang harus dibayarkan semakin meningkat berkali-kali lipat dari jumlah nominal Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Hal ini mengakibatkan warga Surabaya harus menanggung dua pembayaran, yakni PBB dan retribusi tanah. Seiring dengan sejarah dari Surat, konsep yang digunakan dalam surat ijo juga ikut berkembang. Perkembangan dari Surat Ijo dimulai semenjak sebelum UUPA disahkan menjadi Undang-Undang. Indonesia mengenal adanya praktik

penyewaan tanah negara hasil dari konversi tanah hak barat. Kemudian, praktik penyewaan tanah diformalkan melalui Surat Keputusan DPR-GR Daerah Kotamadya Surabaya No. 03E/DPRGR-KEP/1971 tertanggal 6 Mei 1971 tentang Sewa Tanah.

Seiring dengan berjalannya waktu, persediaan tanah negara untuk disewakan semakin menipis dan semakin banyak tanah hak barat yang telah dikonversikan menjadi Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Alhasil penggunaan konsep “sewa tanah” menjadi kurang tepat karena yang berhak menyewakan tanah adalah pemilik tanah itu sendiri atau yang pemegang Sertifikat Hak Milik (“SHM”). Maka dari itu, diterbitkanlah Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 22 Tahun 1977 tentang Pemakaian dan Retribusi Tanah yang Dikelola oleh Pemerintahan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya sebagai sebuah solusi yang mengakibatkan adanya perubahan penggunaan terminologi, dari yang semula menggunakan konsep “sewa tanah” menjadi “izin pemakaian tanah” atau yang juga dikenal sebagai IPT.

Pengaturan mengenai IPT Pemkot Surabaya pertama kali diatur di dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat yang Dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Tingkat II Surabaya yang kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat yang Dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya yang juga kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah. Dikarenakan perlu adanya penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan dan juga terhadap perkembangan pelayanan IPT, maka diundangkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah. Saat ini peraturan terkait surat ijo diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah dan Keputusan Walikota Surabaya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

Istilah Izin Pemakaian Tanah semakin dikenal oleh masyarakat khususnya di Surabaya. Padahal istilah tersebut tidak pernah dikenal dalam hukum pertanahan di Indonesia. Hal ini dikarenakan IPT bukan merupakan hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya yang diatur dalam UUPA. Oleh karena itu, dengan merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal mengenai Hak Pengelolaan yang menegaskan bahwa penggunaan Hak Pengelolaan oleh pihak lain dilakukan dengan sistem pemberian hak atas tanah yang berada diatas Hak Pengelolaan, maka kedudukan IPT yang berasal dari suatu Hak Pengelolaan dapat dikatakan tidak

jelas, sebab tidak ada landasan yang tepat. Selain itu, penggunaan istilah Izin Pemakaian Tanah dan retribusi oleh Pemkot Surabaya sebenarnya tidak sesuai dengan konsep perizinan karena tujuan dari IPT lebih kearah meningkatkan pemasukan daerah, bukan untuk suatu pengawasan terhadap pemakaian tanah. Oleh karena tujuannya itu, IPT lebih terkesan seperti sewa dengan objek sewa berupa tanah-tanah yang dikuasai baik secara nyata maupun melalui pengakuan dari Pemkot Surabaya, yang mana uang sewa akan dibayarkan oleh penyewa kepada pemilik tanah dan pemilik tanah akan mengizinkan penyewa untuk membangun suatu bangunan diatas tanah tersebut. Konsep sewa seperti itu sebenarnya dikenal dalam Pasal 44 UUPA dengan istilah hak sewa atau sewa untuk bangunan. akan tetapi konsep sewa pada IPT dengan yang diatur dalam UUPA memiliki perbedaan. dalam UUPA suatu hak sewa atas tanah hanya dapat dilakukan pada tanah yang berstatus hak milik, sedangkan pada IPT pemerintah hanya sebagai pemegang hak pengelolaan. Pemkot Surabaya bukan sebagai pemegang hak milik atas tanah-tanah tersebut, bahkan Pemkot Surabaya bukan merupakan subyek dari hak milik itu sendiri. Maka dari itu, IPT yang dikeluarkan oleh Pemkot Surabaya tidak sesuai dengan UUPA(Aristo, 2018).

Konsepsi persewaan tanah pada IPT yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya mengingatkan kembali dengan adanya praktik pemberlakuan sistem *domein verklaring* yang dibawa masuk oleh Pemerintahan Belanda pada masa kolonial dan sudah tidak diberlakukan lagi sejak UUPA diundangkan. Hal ini dapat dilihat melalui konsideran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, yang dalam pembuatannya mempertimbangkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Padahal, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara diundangkan 7 tahun sebelum UUPA diundangkan, yang artinya masih terkandung unsur *domein verklaring* yang bertentangan dengan UUPA. Sehingga sudah seharusnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara dinyatakan tidak berlaku lagi dengan didasarkan dari segi asas peraturan perundang-undangan dan juga dari segi politik hukum agraria Indonesia (Sriwati, 2019). Oleh karena itu, praktik persewaan tanah oleh Pemkot Surabaya seharusnya sudah tidak diberlakukan lagi dan tanah tersebut hanya dapat digunakan Pemkot Surabaya untuk kepentingan-kepentingan Pemkot Surabaya saja.

Pelepasan Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya

Perihal pelepasan tanah hak pengelolaan Kota Surabaya untuk pertama kalinya diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, yang mana peraturan daerah tersebut memberikan ruang bagi masyarakat Kota Surabaya

untuk mengajukan kepemilikan hak atas tanah yang berasal dari hak pengelolaan Pemkot Surabaya. Menurut peraturan tersebut, pelepasan tanah diartikan sebagai suatu kegiatan pemindahtanganan aset Pemerintah Daerah yang merupakan salah satu barang milik daerah kepada pemegang IPT melalui pemberian kompensasi sejumlah uang. Terkait dengan tata cara pelepasan tanah hak pengelolaan Kota Surabaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya. Tata cara pelepasan tanah diawali dengan penyerahan permohonan dan berkas permohonan oleh pihak yang ingin mengajukan pelepasan tanah kepada Walikota melalui Kepala Dinas. Apabila permohonan diterima, Kepala Dinas akan berkoordinasi dengan lembaga independen yang bersertifikat di bidang penilaian aset guna melakukan penilaian terhadap tanah yang ingin dilepaskan. Kemudian proses akan berlanjut hingga akhirnya Dinas menyerahkan perjanjian pelepasan tanah, Berita Acara Serah Terima (BAST) dan Keputusan Walikota tentang Penghapusan Tanah Aset kepada pihak yang mengajukan pelepasan tanah, yang mana berkas-berkas tersebut akan digunakan untuk mengajukan permohonan hak kepada Kantor Pertanahan. Tata cara pelepasan tanah aset milik Pemkot Surabaya ini secara rinci dijelaskan dalam Pasal 6 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.

Pada saat ini, tanah hak pengelolaan termasuk dalam aset Pemkot Surabaya, yang mana hal ini sesuai dengan pendapat Agus dalam Webinar Diskusi Publik (Kubik) dengan tema “Pentingnya Edukasi Pelepasan Surat Ijo” yang digelar BBST dan disemua.com pada hari Kamis (26/11/2020). Agus mengatakan, “Tanah IPT merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya. Pengelolaannya harus berpedoman kepada Peraturan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, seperti PP Nomor 27 Tahun 2014 maupun Permendagri Nomor 19 Tahun 2016” (*Surat Ijo Bisa Jadi SHM*, 2020). Oleh karena tanah IPT merupakan aset Pemkot Surabaya, maka Pemkot Surabaya berpendapat bahwa penghapusan barang milik daerah tersebut harus ada dasarnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (“UU Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah”), pengertian dari penghapusan adalah sebagai berikut:

“Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Negara/Daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.”

Apabila melihat pengaturan dalam Pasal 81 jo Pasal 83 UU Pengelolaan Barang Milik

Negara/Daerah, penghapusan meliputi penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna serta penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah. Penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah terjadi apabila barang milik negara/daerah tersebut telah beralih kepemilikannya, terjadi pemusnahan, atau dikarenakan sebab lain. Penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah ini dapat dilakukan atas dasar dan keadaan sebagai berikut:

- a. Keputusan dan/atau laporan penghapusan dari Pengguna Barang, untuk barang milik negara/daerah yang berada pada pengguna barang;
- b. Keputusan pengelola barang, untuk barang milik negara yang berada pada pengelola barang; atau
- c. Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk barang milik daerah yang berada pada pengelola barang.

Pengalihan atau Pemindahtanganan kepemilikan barang milik negara/daerah merupakan salah satu dasar dari hapusnya suatu barang dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah. Pengalihan ini dapat dilakukan apabila barang milik negara/daerah sudah tidak diperlukan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah. Pengalihan atau pemindahtanganan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

1. Penjualan

Penjualan merupakan pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah kepada pihak lain dengan menerima pembayaran berbentuk sejumlah uang. Penjualan ini dilakukan secara lelang, kecuali barang tersebut merupakan barang milik negara/daerah yang bersifat khusus, barang milik negara lainnya yang ditetapkan oleh Pengelola barang, atau barang milik daerah lainnya yang ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Pengalihan dengan cara penjualan dilakukan apabila barang tersebut dalam mengoptimisasi barang milik negara/daerah yang berlebih atau tidak digunakan/dimanfaatkan, barang tersebut lebih menguntungkan secara ekonomis bagi negara/daerah, ataupun sebagai pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Nantinya hasil penjualan wajib disetor seluruhnya ke rekening Kas Umum Negara sebagai penerimaan negara atau ke rekening Kas Umum Daerah sebagai penerimaan daerah.

2. Tukar Menukar

Tukar menukar merupakan pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang terjadi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, antar Pemerintah Daerah, atau antara Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dengan pihak lain, yang mana penggantian utamanya berbentuk barang yang nilainya seimbang atau lebih tinggi. Kegiatan tukar menukar baru akan dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan operasional penyelenggaraan pemerintahan, mengoptimisasi barang milik negara/daerah, serta apabila tidak ada dana yang

tersedia dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah. Tukar menukar dapat berupa tanah dan/atau bangunan, tanah dan/atau bangunan yang berada pada pengguna barang, ataupun yang bukan tanah dan/atau bangunan.

3. Hibah

Hibah merupakan pengalihan kepemilikan barang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat, antar Pemerintah Daerah, atau dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah kepada pihak lain, yang mana pengalihan ini tidak memperoleh penggantian dalam bentuk apapun. Hibah yang dilakukan dalam pengalihan kepemilikan barang negara/daerah dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan sosial, budaya, keagamaan, kemanusiaan, setya kepentingan penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah. Akan tetapi pelaksanaan hibah tidak dapat dilakukan begitu saja, terdapat syarat-syarat yang harus diperhatikan yakni barang bukan merupakan barang rahasia negara, bukan merupakan barang yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan barang tersebut tidak diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah. Sama seperti kegiatan tukar menukar, barang yang dapat dihibahkan berupa tanah dan/atau bangunan, tanah dan/atau bangunan yang berada pada pengguna barang, ataupun yang bukan tanah dan/atau bangunan.

4. Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah

Penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang awalnya merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan supaya dapat diperhitungkan sebagai modal/saham negara/daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki oleh negara. Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai pertimbangan yakni sebagai berikut: apabila sesuai dokumen anggaran, barang milik negara/daerah tersebut memang dari awal diperuntukkan bagi badan usaha milik negara/daerah maupun badan hukum lainnya atau selain itu, barang milik negara/daerah tersebut akan lebih maksimal / optimal jika dikelola oleh badan usaha milik negara/daerah maupun badan hukum lainnya. Selain itu, penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah atas barang milik negara/daerah dapat dilakukan berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan ke pengelola barang untuk dijadikan barang milik negara, tanah dan/atau bangunan yang diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk dijadikan barang milik daerah, tanah dan/atau bangunan pada pengguna barang, dan barang milik negara/daerah selain dari tanah dan bangunan.

Berbeda halnya dengan pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang dilakukan untuk barang yang masih bernilai, pemusnahan merupakan dasar penghapusan barang dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah bagi barang

yang sudah tidak dapat digunakan, tidak dapat dimanfaatkan, tidak dapat dipindahtangankan, ataupun ada alasan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 22 UU Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah mengartikan pemusnahan sebagai tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan barang milik negara/daerah. Barang milik negara baru dapat dilakukan pemusnahan setelah pengguna barang mendapat persetujuan pengelola barang, yang kemudian dituangkan dalam berita acara dana dilaporkan kepada pengelola barang. Sedangkan barang milik daerah baru dapat dilakukan pemusnahan setelah pengguna barang mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, lalu dituangkan dalam berita acara dan dilaporkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Namun, tanah asset Pemkot Surabaya yang merupakan hak pengelolaan tidak bisa dihapuskan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah melalui cara-cara yang telah disebutkan diatas, yakni penjualan, tukar menukar, hibah, penyertaan modal Pemerintah Pusat / Daerah, maupun pemusnahan. Untuk penjualan, sebagaimana yang telah dicantumkan dalam UUPA, hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah dan masyarakat bukanlah subjek pemegang hak pengelolaan. Oleh karena itu, tanah asset Pemkot Surabaya yang berupa hak pengelolaan tidak bisa dipindahtangankan ke masyarakat. Sama halnya dengan cara tukar menukar, masyarakat umum bukanlah subjek pemegang hak pengelolaan. Selain itu, tanah asset Pemkot Surabaya tidak bisa dipindahtangankan melalui hibah. Hal ini dikarenakan pada Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, menyatakan bahwa hibah Barang Milik Negara/Daerah dapat dilakukan dengan pertimbangan hanya untuk kepentingan sosial, keagamaan, budaya, pendidikan yang sifatnya non komersial, kemanusiaan, dan juga untuk penyelenggaraan pemerintahan negara. Sedangkan apabila tanah hendak digunakan untuk tujuan tempat tinggal, maka tidak bisa dilakukan melalui hibah. Selanjutnya, mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, tanah memiliki nilai dan masih bisa dipindahtangankan. Hal ini kemudian yang juga menekankan bahwa tanah asset Pemkot Surabaya tidak bisa dihapuskan dengan cara pemusnahan. Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan dan Penghapusan Barang Milik Negara menyatakan bahwa pemusnahan dapat dilakukan apabila Barang Milik Negara tidak dapat dipindahtangankan.

Sedangkan praktek adanya penyertaan modal Pemerintah Pusat / Daerah ini lazimnya hanya berlaku secara khusus untuk kerjasama dan kegiatan usaha. Praktek ini biasa dikenal dengan sebutan

inbreng yang mana istilah ini sering digunakan di dalam jalannya Perseroan Terbatas. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal, yang kemudian didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang mana keseluruhan dari modal dasar ini terbagi dalam saham dan selain itu pendirian Perseroan Terbatas juga telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dengan aturan pelaksanaannya. Maka dari itu, pendiri perseroan wajib menyetor modal kepada perseroan yang akan digunakan sebagai modal awal perseroan dan kemudian pendiri perseroan tersebut akan mengambil bagian saham perseroan. Dalam hal ini, modal awal yang disetorkan tidak harus berupa uang tunai namun dapat dalam bentuk barang ataupun harta. Sehingga, yang disebut sebagai inbreng adalah penyetoran modal dalam bentuk tanah dan akan menyebabkan terjadinya peralihan hak. Dikarenakan tanah asset Pemkot Surabaya yang hendak dihapuskan akan diperuntukkan untuk kepentingan tempat tinggal, maka penghapusan tanah asset menggunakan penyertaan modal Pemerintah Pusat / Daerah tidak dapat dilakukan.

Sehingga, hal yang dapat dilakukan adalah dengan mengajukan hak di atas tanah yang berasal dari hak pengelolaan tersebut yang dimiliki yakni melalui pelepasan tanah asset Pemkot Surabaya. Namun, di dalam pelepasan, dilekati dengan adanya pembayaran kompensasi. Sebagai salah satu benda / objek yang vital, maka tanah memiliki nilai yang melekat. Hal ini yang kemudian menyebabkan diberlakukannya pembayaran kompensasi. Apabila tidak dilakukan pembayaran kompensasi, maka terdapat potensi akan terjadi tindakan *detournement de pouvoir*. *Detournement de pouvoir* merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang dalam melakukan tindak pidana korupsi. Dalam hal ini, yang tergolong sebagai penyalahgunaan wewenang tidak selalu berupa dikeluarkannya keputusan yang bertentangan maupun menyalahi peraturan perundang-undangan yang ada. Namun, apabila terdapat perbuatan Pemerintah yang melanggar aturan tertulis yang berlaku, ada maksud yang menyimpang dan memiliki potensi untuk merugikan negara juga disebut sebagai *detournement de pouvoir*. Selain itu, apabila tindakan yang dilakukan tersebut juga melampaui batas kekuasaan dan juga dilakukan secara sewenang-wenang pun termasuk sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang (Arifin & Muntaqo, 2018). 1/13/2022 8:45:00 AMMaka, penyalahgunaan wewenang dalam hal ini dapat dimaksudkan sebagai wewenang yang didapatkan oleh Pemerintah tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang telah diberikan, dimana wewenang tersebut digunakan untuk tujuan lain dan memberikan keuntungan bagi masyarakat. Padahal, tanah asset Pemkot Surabaya merupakan objek yang memiliki

nilai sehingga tidak bisa dilepaskan secara cuma-cuma tanpa diimbangi dengan pembayaran ganti rugi berupa kompensasi. Selain itu juga akan menimbulkan kerugian bagi keuangan daerah karena tanah asset Pemkot Surabaya masih menjadi barang milik daerah.

Namun di sisi lain, apabila dilakukan pembayaran kompensasi, maka menimbulkan kesan seolah masyarakat melakukan praktik jual beli dengan Pemkot Surabaya. Hal ini dikarenakan pada tahun 1970, saat itu Pemkot Surabaya menjalankan program "pemutihan" tanah bagi warga Surabaya. Warga Surabaya yang memiliki tanah dengan hak / kepemilikan yang diakui menurut hukum adat diubah menjadi tanah asset Pemkot Surabaya melalui surat ijo. Dimana warga Surabaya yang mengajukan surat ijo menandatangani surat pernyataan tanpa memahami maksud Pemkot sesungguhnya, yang di dalamnya menyatakan mereka menyetujui tanah yang mereka miliki akan diubah menjadi tanah asset Pemkot Surabaya dan tidak keberatan jika tanah itu dilekati hak pengelolaan. Dengan fakta tersebut, maka sejatinya, pemegang surat ijo seolah membeli tanah tersebut dengan membayarkan sejumlah uang sebagai kompensasi pelepasan tanah asset Pemkot Surabaya atau dengan kata lain dengan adanya ganti rugi dari pemegang surat ijo, Pemkot Surabaya seolah menjual tanah tersebut kepada mereka. Padahal kedudukan Pemkot Surabaya hanya sebagai pemegang hak pengelolaan dari tanah tersebut, pemilik tanah sesungguhnya adalah masyarakat. Sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", yang mana pasal tersebut menekankan bahwa tanah tersebut seharusnya digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat bukan untuk ajang bagi pemegang hak pengelolaan untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya. Kemudian terkait dengan wewenang yang diberikan kepada pemegang hak pengelolaan juga telah disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA sebagai berikut:

- a. Merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut untuk pihak ketiga menurut persyaratan pemegang hak pengelolaan yang meliputi hal peruntukan, penggunaan, jangka waktu, dan kompensasi dengan ketentuan pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Urip Santoso menjelaskan dalam bukunya yang berjudul "Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah" (Santoso, 2010a), bahwa pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah, namun hanya

berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota atas dasar peraturan daerah kabupaten/kota. Kemudian terkait penggunaan tanah untuk keperluan tugasnya dapat dilihat contohnya yakni tanah tersebut dipergunakan untuk pabrik, perumahan, pertokoan, ataupun perkantoran. Terakhir terkait wewenang untuk menyerahkan bagian tanah kepada pihak ketiga atau bekerjasama dengan pihak ketiga, maksudnya bukan berarti bagian-bagian tanah hak pengelolaan tersebut disewakan kepada pihak ketiga. Sehingga pembayaran ganti rugi dalam bentuk kompensasi oleh pemegang surat ijo kepada Pemkot Surabaya selaku pemegang hak pengelolaan sebagai cara penghapusan tanah asset Pemkot Surabaya tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Sebenarnya selain melalui cara pemberian ganti rugi, pelepasan hak pengelolaan tanah asset Pemkot Surabaya juga dapat dilakukan dengan putusan pengadilan. Namun, apabila melihat pada kenyataan yang terjadi, gugatan masyarakat kepada Pemkot Surabaya ditolak atau tidak diterima oleh Pengadilan. Hal ini yang kemudian menyebabkan pelepasan hak pengelolaan tanah asset Pemkot Surabaya melalui putusan pengadilan susah untuk dilakukan. Berikut adalah contoh sengketa yang diputus oleh pengadilan terkait dengan pelepasan hak pengelolaan asset Pemkot Surabaya:

Putusan Nomor 84/Pdt.G/2007/PN.Sby ; Putusan Nomor 733/PDT/2008/PT.Sby ; Putusan Nomor 471 K/Pdt/2011, merupakan gugatan *class action* yang diajukan oleh penggugat yang kedudukannya sebagai Pengurus Rukun Warga (RW) di lingkungan Kelurahan Jagir dan Kelurahan Ngagelrejo, Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya yang bertindak untuk dirinya masing-masing dan juga bertindak sebagai wakil kelompok (*class representatives*) terhadap warga masyarakat selaku anggota kelompok (*class members*). Gugatan ini diajukan terhadap Pemkot Surabaya. Dalam hal ini, penggugat memohon agar Pemkot Surabaya dinyatakan tidak memiliki alas hak yang sah terhadap tanah tersebut, menyatakan SIPT tidak sah dan tidak berlaku bagi penggugat dan kelompok yang diwakili, menghukum Pemkot Surabaya untuk menghapuskan tanah tersebut dari buku daftar inventaris asset Pemkot Surabaya dan juga agar penggugat punya hak prioritas untuk mengajukan permohonan dan mendapatkan hak milik atas tanah tersebut dan juga diterbitkannya Sertifikat Hak Milik. Namun gugatan ini dinyatakan tidak diterima dan Putusan Kasasi pun menyatakan bahwa gugatan / permohonan penggugat ditolak.

Oleh karena pelepasan hak pengelolaan asset Pemkot Surabaya melalui putusan pengadilan juga sulit untuk dilakukan, maka jalan lain yang dapat ditempuh adalah melalui pelepasan hak pengelolaan tanpa adanya ganti kerugian. Pelepasan tanpa adanya

ganti kerugian itu dapat dilakukan dengan alasan bahwa Pemkot Surabaya sudah tidak lagi menggunakan tanah hak pengelolaan tersebut. Dengan pelepasan ini, Pemkot Surabaya mengembalikan tanah tersebut kepada negara dengan tujuan agar negara dapat mengatur peruntukan dan penggunaan tanah tersebut sesuai dengan kewenangan Hak Menguasai Negara yang ditujukan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelepasan hak pengelolaan adanya ganti tersebut tidak akan mengakibatkan adanya kerugian pada keuangan negara/daerah, mengingat Pemkot Surabaya bukanlah sebagai pemilik tanah melainkan hanya menjalankan sebagian dari Hak Menguasai Negara untuk mengelola tanah untuk keperluan Pemkot Surabaya, sehingga dengan tanah tersebut tidak lagi diperlukan maka seyogyanya dapat dikembalikan dan tidak merugikan pemerintah. Selain itu, pelepasan tanpa adanya ganti kerugian juga tidak ditujukan untuk kepentingan siapapun, sehingga Pemkot Surabaya disini benar-benar melepaskan kepada negara tanpa menunjuk seseorang yang berhak mengajukan hak atas tanah di atas tanah tersebut. Dengan adanya pelepasan tersebut, setiap orang yang membutuhkan termasuk masyarakat pemegang IPT dapat mengajukan permohonan hak atas tanah kepada pemerintah melalui Kantor Pertanahan setempat.

Dengan dilepaskannya Hak Pengelolaan Pemkot Surabaya kepada negara, maka Pemkot Surabaya sudah tidak bertanggung jawab terkait pemberian hak yang dilakukan Kantor Pertanahan. Selain itu, tidak semua permohonan akan diterima oleh Kantor Pertanahan, melainkan yang diterima adalah permohonan yang sesuai dengan perencanaan pemerintah dan diutamakan pada masyarakat yang mempunyai pembuktian akan penguasaan tanah seperti halnya IPT. Melalui pembuktian tersebut bisa dilihat bahwa memang masyarakatlah yang menguasai dan membutuhkan tanah tersebut, sehingga sudah sepatutnya pemerintah memberikan tanah tersebut kepada masyarakat dengan maksud tanah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

4. KESIMPULAN

Dari pembahasan yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya dapat menyerahkan tanah Hak Pengelolaannya untuk masyarakat tanpa adanya ganti kerugian meskipun tanah Hak Pengelolaan tersebut sudah dimasukan sebagai asset Pemerintah Kota Surabaya. Penyerahan tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat dilakukan secara tidak langsung dengan cara melepaskan tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya dengan alasan bahwa tanah tersebut tidak digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, sehingga tanah Hak Pengelolaan tersebut akan berstatus tanah negara. Dengan berstatus tanah negara, masyarakat yang sebelumnya pemegang IPT dapat mengajukan hak atas tanah langsung kepada kantor pertanahan

setempat, tanpa memberikan ganti kerugian kepada Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini dikarenakan pemberian ganti kerugian kepada Pemerintah Kota Surabaya oleh pemegang Izin Pemakaian Tanah merupakan hal yang bertentangan dengan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar mengingat dalam pasal tersebut negara bukanlah sebagai pemilik tanah melainkan hanya sebagai penguasa demi kemakmuran rakyat. Sehingga meskipun tanah tersebut telah masuk sebagai asset negara, bukan berarti pemerintah dapat seolah-olah menjual tanah tersebut dengan sistem ganti kerugian.

Pelepasan Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya kepada negara tidak akan menyebabkan kerugian negara mengingat pemberian Hak Pengelolaan seyogyanya adalah untuk menunjang kegiatan badan pemerintahan, sehingga apabila tanah tersebut tidak lagi digunakan oleh badan pemerintahan tersebut maka pengembalian kepada negara adalah hal yang dapat dilakukan. Selain itu, dengan dikembalikan tanah Hak Pengelolaan menjadi tanah negara maka kewenangan pemberiannya menjadi kewenangan negara, bukan lagi menjadi tanggung jawab dari Pemerintah Kota Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya hendaknya melepaskan Hak Pengelolaannya yang tidak digunakan agar masyarakat dapat mengajukan hak atas tanah kepada badan pertanahan nasional, mengingat tujuan penguasaan tanah oleh pemerintah adalah untuk kepentingan masyarakat bukan untuk mendapatkan pemasukan dari penyewaan tanah. Disisi lain, pemerintah pusat harus ikut andil menyelesaikan permasalahan Hak Pengelolaan Kota Surabaya ini, mengingat permasalahan ini telah terjadi sejak lama dan belum juga menemukan titik terang. Untuk itu pemerintah pusat harus dapat memberikan jaminan dengan dilepaskannya tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya kepada negara tidak akan ada permasalahan hukum yang timbul sehingga Pemerintah Kota Surabaya tidak takut dalam melepaskan tanah tersebut tanpa adanya ganti kerugian.

Pemerintah harus menyadari bahwa penguasaan tanah oleh negara adalah dengan tujuan memakmurkan masyarakat bukan malah seakan menjadikan pemerintah sebagai pemilik tanah. Dengan demikian tanah-tanah yang dikuasai pemerintah harus benar-benar digunakan untuk pelaksanaan tugas pemerintahan dan penunjangnya, bukan digunakan sebagai unsur pemasukan negara atau daerah dengan cara yang merugikan masyarakat.

5. REFERENSI

Abdullah, Nafisah Maryam, & Fanida, Eva Hany. 2018. Inovasi Pelayanan Retribusi Izin Pemakaian Tanah (IPT) dengan Sistem Polling Pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah (DPBT) Pemerintah Kota Surabaya. *Publika*, 6(6).

- Arifin, Muhammad Zainul, & Muntaqo, Firman. 2018. Penerapan Prinsip Detournement de Pouvoir Terhadap Tindakan Pejabat BUMN yang Mengakibatkan Kerugian Negara Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. *Jurnal Nurani*, 18(2).
- Aristo, Erly. 2018. Eksistensi Izin Pemakaian Tanah dalam Perspektif Hukum Tanah Nasional. *Jurnal Magister Hukum Argumentum*, 5(1).
- Dharma, Wahyu Surya. 2012. Dinamika Gerakan Rakyat Anti Surat Ijo Surabaya (Gratis). *Media Jurnal Politik Indonesia*, 1(1).
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan.
- Larasati, Elsa Indira, & Irianti, Lavenia Nadya. 2020. Konflik Surat Ijo dalam Penerbitan Izin Pemakaian Tanah Hak Pengelolaan di Kota Surabaya. *Syiah Kuala Law Journal*, 4(2).
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum* (1st ed.). Kencana Prenada Media Group.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Aset Pemerintah Kota Surabaya.
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.
- Rongiyati, Sulasi. 2014. Pemanfaatan Pengelolaan atas Tanah oleh Pihak Ketiga. *Negara Hukum*, 5(1).
- Santoso, Urip. 2010a. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Kencana Prenada Media Group.
- Santoso, Urip. 2010b. Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya. *Majalah Yuridika*, 25(1), 5.
- Sriwati. 2019. Surat Ijo Dipandang dari Dasar Hukum dan Pelaksanaannya. *Jurnal Education and Development*, 7(4).
- Sukaryanto. 2016. Konflik Tanah Surat Ijo di Surabaya (Sebuah Perspektif Teoretik-Resolutif). *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 2(2).
- Surat Ijo Bisa Jadi SHM*. Oktober, 2021. Surat Ijo Bisa Jadi SHM. <https://www.disemua.com/surat-ijo-bisa-jadi-shm/>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang
Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.