

BAB III

UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA NO.5 TAHUN 1960 PASAL 44 AYAT 3 TERHADAP TANAH HIJAU

A. DESKRIPSI TENTANG UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

Menurut Pasal 19 ayat 2 huruf “C” UUPA No.5 Tahun 1960 jo. Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997, alat bukti hak atas tanah adalah berupa Sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional.¹

Dalam Pasal 21 UUPA ditetapkan bahwa subyek Hak Milik adalah warga Negara Indonesia dan badan - badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah. Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan - badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik adalah bank-bank yang didirikan oleh negara (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan sosial. Secara lebih lengkap dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan ditetapkan bahwa yang dapat memiliki tanah adalah warga Negara Indonesia, bank Pemerintah, badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah. Dari uraian di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Kota

¹ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia,”Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia”, dalam <http://putusan.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 27 April 2014.

Surabaya sebagai Pemerintah Daerah tidak termasuk subyek Hak Milik atau tidak dapat memiliki tanah.²

Konsiderans yang menyatakan “atau tanah yang dikuasai atau dikelola Pemerintah Daerah” tidak jelas apa dasar hukum maupun atas hak untuk menyatakan bahwa tanah tanah sengketa tersebut dikuasai atau dikelola oleh Pemkot Surabaya. Menurut Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Tanah negara dan Ketentuan - Ketentuan tentang kebijaksanaan, selanjutnya (disingkat PMA No.9 Tahun 1965). Apabila atas hak Pemerintah Kota Surabaya atas tanah sengketa berupa “Hak Pakai” maupun “Hak Pengelolaan”, maka menurut Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 hanya terbatas pada tanah Negara untuk kepentingan langsung instansi itu sendiri. Pemerintah Kota Surabaya. Dalam “Hak Pakai ataupun Hak Pengelolaan” atas tanah tidak terdapat kewenangan untuk memberikan bagian tanah tersebut kepada pihak lain. Padahal kenyataannya, tanah - tanah sengketa yang sedemikian luasnya itu sejak jaman penjajahan hingga sekarang ini tidak pernah dipakai secara langsung untuk kepentingan instansi Pemerintah Kota Surabaya. Warga Surabaya yang selama ini secara langsung, secara fisik, terus menerus, berpuluh - puluh tahun, serta turun temurun menempati dan memanfaatkan tanah - tanah sengketa. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Pemkot Surabaya tidak berhak memiliki

² Urip Santoso, *Wawancara*, Surabaya, 25 Juni 2014.

“Hak Pakai dan Hak Pengelolaan” atas tanah - tanah sengketa yang ditempati oleh para Warga Surabaya tidak berdasarkan hukum.³

Menurut Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, Pasal 1 mengatur: “ Selain hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan, maka harus didaftarkan menurut ketentuan – ketentuan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961”.⁴ Perihal tersebut kemudian ditegaskan lagi dalam berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 ke-20, yang menegaskan bahwa eksistensi hak pengelolaan harus dibuktikan dengan adanya sertifikat yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan.⁵

Dalam kenyataannya, Pemerintah Kota Surabaya belum/tidak memiliki, atau setidaknya - tidaknya belum pernah dibuktikan dan ditunjukkan adanya bukti sertifikat hak pengelolaan terhadap tanah – tanah sengketa. Dengan demikian Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki alas hak untuk menyatakan bahwa tanah-tanah sengketa sebagai tanah milik atau tanah yang dikuasai dikelola sebagai aset Pemerintah Kota Surabaya.

Berkenaan dengan hal tersebut, menurut hukum, Pemerintah Kota Surabaya tidak berwenang menerbitkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang “Surat Ijin Pemakaian Tanah” atau populer disebut dengan “Surat

³ Ibid

⁴Hukum Unsrat,”Peraturan Menteri Agraria”, dalam: http://hukum.unsrat.ac.id/tanah/menagraria_1_1966.pdf diakses pada tanggal 17 Juni 2014

⁵ Hukum Online, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia”, dalam: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt4cce96976ec0b/parent/11693> Diakses pada tanggal 17 Juni 2014

Hijau” kepada para Warga Surabaya atas tanah sengketa, serta menetapkan dan menarik uang restribusi kepada penghuni atas tanah - tanah sengketa.

Dalam buku Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam Bab II Barang Milik Daerah di Pasal 2 sebagai berikut:⁶

1. Barang milik daerah meliputi:
 - a. Barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD;
 - b. Barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
2. Barang sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b meliputi:
 - a. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
 - b. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
 - c. Barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang;atau
 - d. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam pasal ini dijelaskan bahwa semua barang yang dimiliki atau yang dikuasai adalah berasal dari sebagaimana yang dijelaskan dalam ayat 1 dan ayat 2. Bila dikaitkan dengan fakta hukum bahwa Pemerintah Kota Surabaya kenyataan berbeda dengan peraturan yang dibuat sendiri bahwa tanah Surat Hijau yang dikuasai bukan perolehan dari manapun sebagaimana yang dijelaskan dalam keterangan diatas jikalau ada Pemkot Surabaya tidak bisa membuktikan tentang apa yang dikuasai selama ini.

⁶ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

Seperti halnya dijelaskan dalam bagian empat tentang Penyewaan dalam peraturan Pemerintah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang pengelolaan barang milik daerah pada pasal 29 ayat 2 bahwa barang yang bukan barang milik daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 tidak dapat disewakan/dikenakan retribusi, kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan perundang - undangan. Dalam Bab XVII Ketentuan Lain-Lain dalam pasal 103 pada ayat 3 yaitu Tanah yang akan dilepaskan kepada masyarakat adalah tanah yang diterbitkan izin pemakaian tanah dan rancangan peraturan daerah tersebut selambat - lambatnya masuk Program Legislasi Daerah Tahun 2013.⁷

Warga Surabaya selain dibebani untuk membayar “uang retribusi” atau “uang sewa” tersebut, juga dibebani dengan berbagai pungutan yang sangat memberatkan, yakni antara lain: Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Restribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan lain sebagainya. Dengan demikian, atas obyek tanah yang sama (tanah-tanah sengketa), warga Surabaya dibebani dengan berbagai pungutan yang sangat memberatkan. Terhadap berbagai pungutan tersebut, warga Surabaya sangat keberatan dan karenanya menolak pembayaran “uang retribusi” yang hakekatnya analog dengan “uang sewa” kepada Pemerintah Surabaya karena tidak ada dasar hukumnya sama sekali.⁸

⁷ Ibid

⁸ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia,”Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia”, dalam <http://putusan.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 27 April 2014.

Undang – undang Pokok Agraria dalam kitab Boedi Harsono yang berjudul Hukum Agraria Indonesia dijelaskan sebagai berikut pada bagian yang ke VIII tentang hak sewa untuk bangunan dalam pasal 44 dijelaskan sebagai berikut:⁹

1. Seorang atau suatu badan-hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
2. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan:
 - a. Satu kali atau pada tiap - tiap waktu tertentu
 - b. Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan
3. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur - unsur pemerasan

Penekanannya pada ayat ke 3 bahwa Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena bukan pemilik tanah, Pemerintah Kota Surabaya bukan subyek Hak Milik Atas Tanah, disamping itu Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat menunjukkan bukti kepemilikan secara legal formal, sehingga bila Pemerintah Kota Surabaya memaksa warga Pemegang surat ijo untuk membayar sewa, maka pemaksaan ini melanggar ketentuan hukum.

Bahwa, untuk memenuhi ketentuan Pasal 19 UUPA serta Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah para warga Surabaya, yang ketika itu juga tergabung dalam melalui organisasi bernama

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2003), 565.

Perhimpunan Masyarakat Peserta Meraih Hak Milik Tanah Rakyat Pemegang Surat Hijau (PMPMHMT), melalui suratnya pada Februari 2004, No.19/PMPMHMT/Sby/II/2004, pernah berinisiatif mengajukan Surat kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya, perihal: Pemohonan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis atau Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Wilayah Atau Bagian Wilayah Kelurahan Ngagel Rejo, Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya, disertai dengan bukti – bukti yang lengkap serta sesuai dengan syarat dan prosedur yang berlaku. Surat tersebut ditanggapi oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota Surabaya melalui suratnya tertanggal 04 Maret 2004 No.500,1-657 yang pada intinya adalah bahwa tanah yang dimohonkan hak tersebut adalah tanah yang telah diterbitkan Surat Hijau oleh Pemerintah Kota Surabaya, oleh karena itu permohonan dimaksud agar terlebih dahulu dimintakan persetujuan DPRD dan Walikota Surabaya. Substansi surat tersebut pada dasarnya dapat diartikan sebagai penolakan permohonan hak yang telah diajukan oleh para Warga Surabaya, sekaligus mencerminkan sikap yang tidak menghargai inisiatif para Warga Surabaya pendaftaran tanah yang diajukannya sebagai pihak yang telah terbukti secara nyata, secara fisik, terus menerus, berpuluh-puluh tahun, serta turun temurun menempati dan menguasai tanah-tanah sengketa.¹⁰

¹⁰ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia", dalam <http://putusan.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 27 April 2014.

B. Deskripsi Tentang Tanah Hijau (Tanah yang bersertifikat Surat Ijo)

1. Sejarah tentang Tanah Hijau

Sejarah kemunculan Surat Ijo diawali pada tahun 1970 - 1980-an ketika Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya menjalankan program “pemutihan” tanah bagi warga Surabaya. Program Pemkot yang seolah-olah enak didengar itu kenyataannya justru mencaplok tanah - tanah warga yang semula secara hukum adat dianggap sah sebagai kepemilikan menjadi tanah aset Pemkot Surabaya dengan dikeluarkannya Surat Ijin Pemakaian Tanah yang sampulnya berwarna hijau (Ijo). Pada saat itu, warga Surabaya yang kebanyakan awam soal hukum menyadari bahwa program “pemutihan” Pemkot itu untuk mengangkat status kepemilikan tanahnya dari tanah kepemilikan secara hukum adat menjadi tanah kepemilikan secara hukum formal. Ironisnya, banyak warga Surabaya yang mengadakan syukuran karena merasa status tanahnya telah meningkat. Pihak Pemkot memang menyebarkan isu dan pemahaman kepada warga bahwa urutan pengurusan tanah yaitu di Surat-Ijokan dulu, kemudian di-Hak Guna Bangunan (HGB)-kan, baru terakhir bisa disertifikat hak milik-kan. Alhasil, warga yang kebanyakan awam hukum itu bukannya mengajukan permohonan pendaftaran tanahnya ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) agar diterbitkan tanda bukti hak atas tanah berupa sertifikat hak milik melainkan ke Pemkot Surabaya yang sedang melakukan program “pemutihan” dengan menerbitkan Ijin Pemakaian Tanah yang hingga

saat ini disebut Surat Hijau (Ijo). Program “pemutihan” oleh Pemkot itu baru disadari di kemudian hari oleh warga sebagai jebakan. Bahwa warga Surabaya menandatangani pernyataan bahwa tanah mereka adalah milik Pemkot Surabaya dan tidak akan keberatan apabila Pemkot meng-HPL-kan tanah tersebut. Lalu berkas itu ditandatangani pada saat pengambilan Surat Ijo dan warga tidak diberi tembusannya. Akhirnya Pemkot mendaku/mengklaim tanah-tanah warga sebagai aset Pemkot sehingga warga diharuskan membayar uang sewa per bulan bagi tanah milik Pemkot yang dihuni. Tindakan Pemkot itu kemudian diperkuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya dengan meloloskan peraturan dan kebijakan untuk melegalisasi dan melegitimasi penguasaan (pencaplokan) tanah-tanah warga tersebut.¹¹

Salah satu pemicu terjadinya konflik ataupun sengketa itu dikarenakan adanya perbedaan persepsi antara dua pihak ataupun lebih. Tim peneliti STPN (2009:9) menjelaskan:

“Akar permasalahan terletak pada perbedaan persepsi antara sebagian masyarakat yang menempati atau menguasai tanah - tanah eks “*De Gemente Soerabaja*” dengan Pemerintah Kota Surabaya. Sebagian masyarakat mempersepsikan tanah tersebut sebagai “Tanah Negara Bebas”, sehingga masyarakat berhak mengajukan permohonan sertifikat ke kantor Pertanahan tanpa harus ada rekomendasi dari Pemerintah Kota

¹¹ Wahyu Surya Dharma, “Dinamika Gerakan Rakyat Anti Surat Ijo Surabaya (GERATIS)”, dalam <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/45-52%20Wahyu%20Surya%20Dharma.pdf>, diakses pada 27 April 2014.

Surabaya Cq. Kepala Kantor Badan Pengelolaan Tanah Dan Bangunan Kota Surabaya. Sementara itu, Pemerintah Kota Surabaya mempersepsikan tanah tersebut sebagai Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya”.¹²

Atas dasar anggapan bahwasannya tanah partikelir bekas “*De Gemente Socrabaja*” itu adalah Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, maka Pemkot Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah mengenai Izin Pemakaian Tanah dengan menarik restribusi / sewa kepada pihak ketiga yang menggunakan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya. Izin yang diberikan kepada pihak ketiga itu bukanlah pemberian hak atas tanah melainkan hanya sekedar ijin menempati tanah aset Pemerintah Kota Surabaya yang sewaktu - waktu sesuai dengan Perda No.1 Tahun 1997 angka 12 akan mengambil alih tanah - tanah tersebut tanpa pemberian ganti rugi apapun. Hal inilah kemudian mendorong para pemegang IPT yang merasa tidak mendapat kepastian dan perlindungan hukum atas tanah yang saat ini mereka tempati untuk menuntut perlindungan hukum ynag lebih dari sekedar IPT.¹³

Dengan adanya Izin Pemakaian Tanah/ surat hijau ini telah menimbulkan berbagai implikasi. Implikasi dari Izin Pemakaian Tanah antara lain mengenai pembatasan pengelolaan administrasi pertanahan, dan rawan akan menimbulkan berbagai konflik pertanahan dikemudian hari. Keberadaan IPT tersebut dinilai lebih melukai perasaan masyarakat

¹² Bambang Sudibyo, *Wawancara*, 20 Juni 2014.

¹³ *Ibid.*,

karena kewajiban untuk membayar uang sewa/retribusi yang dinilai sangat memberatkan, juga mereka merasa sudah menempati tanah selama bertahun - tahun (kurang lebih 30 Tahun) tanah pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya tersebut dan tidak bisa menjadi hak milik padahal tanah tersebut secara fisik mereka menempati.¹⁴

Pemerintah kota Surabaya dan Badan Pertanahan Nasional telah menilai sehelai surat ijo (selanjutnya disingkat SI) yang telah ditandatangani pemegangnya adalah sebagai suatu pernyataan bahwa pemegangnya telah melepaskan haknya untuk memperoleh sertifikat hak milik atas tanahnya yang telah didiaminya sejak puluhan tahun yang lalu dan sekaligus menyerahkan penguasaan atas tanahnya itu kedalam penguasaan Pemkot Surabaya, mengingat pemegang surat ijo itu jumlahnya ribuan orang dan meliputi lahan yang luasnya lebih 1000 hektar, dan BPN membenarkan pernyataan Pemkot Surabaya bahwa Pemkot Surabaya telah menguasai seluruh tanah dibawah surat ijo itu.¹⁵

Adapun tanah dibawah SI itu bisa dikategorikan menjadi tiga kelompok Yaitu:¹⁶

1. Kelompok dimana Pemkot Surabaya belum sempat memperoleh sertifikat HPL, seperti dikawasan Jagir, Ngagelrejo dll.
2. Kelompok dimana Pemkot Surabaya telah berhasil memperoleh sertifikat HPL berdasarkan Surat Keputusam menteri Agraria.

¹⁴ Ibid.,

¹⁵ PMPMHMT, *Permasalahan Surat Ijo Di Kota Surabaya*,(t.tp.,: t.p.,t.t.), 2.

¹⁶ Ibid.,

3. Kelompok dimana Pemkot Surabaya telah memiliki sertifikat hak pakai sejak tahun 1974.

Permasalahan hukum yang timbul adalah: Pernyataan Walikota Surabaya bahwa pemegang SI itu oleh BPN telah diakui sebagai akta pelepasan hak pemegang SI untuk tidak mengajukan Sertifikat Hak Milik atas tanahnya yang sudah puluhan tahun mereka diami dan pernyataan Walikota Surabaya tersebut sekaligus sebagai penyerahan tanah miliknya untuk diserahkan kedalam “penguasaan” Pemkot Surabaya.¹⁷

Peristiwa hukum itu sebenarnya tidak dikehendaki oleh para pemegang SI itu, namun kenyataan telah menimbulkan akibat hukum bagi kedua belah pihak. Adapun akibat hukum itu antara lain adalah pemegang SI telah kehilangan kepemilikan tanahnya dan wajib membayar restribusi kepada pemegang hak penguasa atas tanah yaitu Pemkot Surabaya, sedang Pemkot Surabaya menganggap telah memenuhi permohonan warga pemegang SI ketika mengajukan permohonan Sertifikat Hak Milik atas tanahnya.¹⁸

Untuk memperkuat kedudukannya sebagai pemegang aset atas semua tanah yang tertuang dalam SI, Pemkot Surabaya telah memberikan keterangan yang tidak benar antara lain kepada DPRD Kota Surabaya agar bersedia mengesahkan PERDA yang mengatur bahwa tanah yang diperoleh melalui SI itu adalah aset Pemkot Surabaya.

¹⁷ Ibid.,

¹⁸ Ibid.,

Dan keluarlah Perda No.1 tahun 1997 yuncto dengan Perda nomer 16 tahun 1999 yuncto Perda No.3 Tahun 2001, untuk mengelabui masyarakat maka dalam konsideran SI yang redaksinya disusun sendiri oleh Pemkot Surabaya telah dimasukkan No.8 Tahun 1953 agar tanah dibawah SI yang dimaksud dalam PERDA itu adalah terkesan sebagai Tanah Negara yang dikuasai Pemkot Surabaya atas pemberian pemerintah via PP.No 8 Tahun 1953.¹⁹

Selain daripada itu dimaksukkan pula Undang-undang No.51 Prp. Tahun 1960 yang menimbulkan kesan bahwa pemegang SI adalah penghuni liar.²⁰

Cara berfikir yang demikian jelas tidak bisa diterima oleh anggota masyarakat pemegang SI, demikian pula akibat hukum yang merugikan para pemegang SI dan sekaligus menimbulkan perikatan yang hanya menguntungkan Pemkot, itu harus segera diakhiri.²¹

2. Surat Ijo dan Peraturan Daerah

Perda No.1 tahun 1997 sebagai dasar diterbitkannya SI adalah sama sekali tidak tepat karena Perda itu tidak berwenang memberikan kewenangan kepada Walikota Surabaya untuk hak ijin bermukim (Ijin Pemakaian Tanah) kepada warga negara di atas tanah negara karena berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.6 Tahun 1972 tentang

¹⁹ Ibid.,

²⁰ Ibid., 3.

²¹ Ibid.,

perlimpahan wewenang pemberian hak atas tanah tetap berada ditangan pejabat dari kantor pertanahan Surabaya.²²

Perhatikan peraturan-peraturan / ketentuan:

1. Surat Menteri Dalam Negeri No.8/180/8/72 di mana pada No.2 dijelaskan sebagai berikut: perlu ditegaskan disini bahwa walaupun perlimbahan wewenang tersebut diberikan kepada Gubernur/ Bupati/ Walikota Kepala Daerah dan Kepala Kecamatan dalam kedudukan fungsinya sebagai Pemerintahan (pusat), akan tetapi harus diperhatikan bahwa berdasarkan Penjelasan Umum angka 2, pelaksanaan dari peraturan Menteri Dalam Negeri No.6 Tahun 1972 tersebut harus dilakukan oleh instansi Agraria didaerah, dalam hal ini oleh Direktorat Agraria Tingkat Profinsi dan su Direktorat Agraria untuk tingkat kabupaten (sekarang Kakanwil Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Surabaya);
2. Juga diperhatikan pasal 13 ayat 1 huruf a dan b Peraturan Menteri Dalam Negeri No.6 Tahun 1972, dimana dikatakan sebagai berikut: Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah dilarang:²³
 - a. Memberikan tanah Negara dengan sesuatu hak apapun sekalipun dengan sebutan sementara;

²² Ibid.,4.

²³Hukum Unsrat, “Peraturan Menteri Dalam Negeri”, dalam: http://hukum.unsrat.ac.id/tanah/permendagri_6_1972.pdf diakses pada tanggal 17 Juni 2014

- b. Memberikan izin mempergunakan atau menguasai Tanah Negara kecuali apabila wewenang itu secara tegas-tegas dilimpahkannya.
3. Juga perlu diperhatikan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut diatas telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dan sebagai gantinya ditetapkan Peraturan Menteri Negara Agraria No.3 Tahun 1999, dimana justru tidak memberikan kewenangan apapun kepada Gubernur/Bupati/Walikota atas Negara.

Kemudian sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari tuduhan pengakuan atas tanah negara yang telah dijadikan pemukiman penduduk, maka dalam konsideran yang menjadi dasar dikeluarkannya SI tercantum PP No.8 Tahun 1953 sehingga terkesan bahwa tanah yang tertuang dalam SI itu adalah dari Pemerintah via Pasal 12 PP No.8 tahun 1953 (permainan Pemkot Surabaya termasuk oknum-oknumnya) Permainan yang tidak cantik itu juga sangat nampak pada permohonan HPL oleh Pemkot Surabaya yaitu tidak mempunyai “hak *beheer*” atas namanya, melainkan telah menggunakan “hak menguasai” yang asalnya dari: pertanyaan telah menguasai semua tanah yang tertuang dalam SI sebagai manipulasi himpunan SI yang jumlahnya ribuan itu sebagai penyerahan tanah milik warga pada Walikota Surabaya. Untuk jelasnya perhatikan:

1. Pasal 12 PP. No.8 Tahun 1953 yang berbunyi sebagai berikut:
“Kepada Daerah Swantara dapat diberikan penguasaan atas tanah

negara, dengan tujuan untuk kemudian diberikan kepada pihak-pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan - ketentuan Menteri Dalam Negeri”²⁴.

2. Kemudian perhatikan pula pasal 3 (1) PP No.8 Tahun 1953, yang berbunyi sebagai berikut: “Didalam hal pengawasan tersebut dalam pasal 2 ada Menteri Dalam Negeri, maka ia berhak:²⁵
 - a. Menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu kementerian, atau jawatan, atau Daerah Swantara untuk keperluan - keperluan tersebut dalam pasal 4;
 - b. Mengawasi agar supaya tanah Negara tersebut dalam sub a dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan bertindak menurut ketentuan tersebut dalam Pasal 8.
3. Mengenai tanah - tanah yang sebelum berlakunya undang - undang Pokok Agraria dipunyai oleh Kotapraja - kotapraja/Kabupaten – Kabupaten dengan hak *eigendom*:
 - a. Kalau hak *eigendom* itu terkena oleh undang-undang tentang tanah partikelir, maka tanah-tanah yang bersangkutan akan diberikan dengan surat keputusan Menteri Agraria dengan hak penguasaan (“*Beheer*”) kepada yang dulunya mempunyai hak *eigendom* tersebut;

²⁴ Pusat Hukum Dan Humas, “Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953”, dalam: <http://www.bpn.go.id/Publikasi/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Pemerintah/peraturan-pemerintah-nomor-8-tahun-1953-1041> diakses pada tanggal 17 Juni 2014

²⁵ Ibid.,

- b. Jika mengenai tanah - tanah *Eigendom* yang kecil - kecil tidak terkena oleh undang - undang tentang penghapusan tanah - tanah partikelir, maka sebagai diketahui berdasarkan ketentuan-ketentuan Konversi undang - undang pokok - pokok Agraria, hak *eigendom* itu telah dikonversi menjadi hak guna bangunan. Oleh karena tanah - tanah yang demikian itu umumnya sudah dibebani pula dengan hak *erfpacht* atau *opstal*, maka seyogyanya diubah menjadi hak penguasaan (“*beheer*”) yang penegasnya diselenggarakan dengan keputusan Menteri Agraria (ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria pasal 1 ayat 5).

Apabila ketentuan – ketentuan tersebut kita rangkum menjadi satu pengertian maka dapat kita simpulkan bahwa “Hak menguasai yang diperoleh Pemkot Surabaya” (hak *beheer*) asalnya diperoleh dari keputusan yang berasal dari Pejabat yang berwenang dan bukan dengan cara manipulasi SI yang diartikan sebagai pengakuan atas penguasaan tanah yang tertera pada SI sebagai Hak Menguasai Tanah itu oleh Pemkot Surabaya.²⁶

Penggunaan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga, yaitu perseorangan atau badan hukum dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah merupakan bentuk penyimpangan terhadap mekanisme penggunaan tanah Hak Pakai atau Hak Pengelolaan oleh

²⁶ PMPMHMT, *Permasalahan Surat Ijo Di Kota Surabaya*, (t.tp.,: t.p.,t.t.), 5.

Pemerintah Kota Surabaya. Penggunaan tanah milik dan atau yang dikuasai/ dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah yang mengenakan restribusi/uang sewa kepada pemegang Izin Pemakaian Tanah merupakan penyalahgunaan kewenangan oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap tanah yang dikuasainya.²⁷

Dan hal tersebut juga ditegaskan dalam pasal 23 huruf a butir 1 PP. No.24 tahun 1997 yang mengatakan: hak atas tanah harus dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku, apabila hak tersebut berasal dari tanah Negara atau hak pengelolaan.²⁸

Bahwa menteri dari Perda Nomor 1 Tahun 1997 jo. Perda Nomer 16 Tahun 1999 pada dasarnya Ijin Pemakaian Tanah adalah suatu pemberian “Hak Pakai” kepada pemegangnya walaupun dipungkiri sebagai pemberian sesuatu hak atas tanah. Namun dari materinya yang dimuat didalam pasal 4, pasal 5, pasal 6, pasal 7, pasal 8, pasal 9, pasal 10 Perda itu adalah sama dengan ketentuan pada hubungan hukum antara Pemilik Tanah dengan orang yang menerima Hak Pakai, hanya materi pada Perda itu batal demi hukum karena dalam pemberian Hak

²⁷ Urip Santoso, *Wawancara*, Surabaya, 25 Juni 2014.

²⁸ Hukum Online, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia”, dalam: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt4cce96976ec0b/parent/11693>
Diakses pada tanggal 17 Juni 2014

Pakai dilarang melakukan “Pemerasan”.²⁹Perhatikan salah satu pasal dalam Perda No.1 Tahun 1997 jo.Perda No.16 Tahun 1999 misalnya; pasal 13 Perda itu mengatakan antara lain: “apabila terjadi keterlambatan pembayaran restribusi akan dikenakan denda”:

- a. Untuk keterlambatan sampai dengan 3 (tiga) bulan 50% dari restribusi yang berlaku;
- b. Untuk keterlambatan lebih dari 3 (tiga) bulan sampai dengan 1 (satu) tahun sebesar 100% dari restribusi yang berlaku;
- c. Untuk keterlambatan lebih dari 1 (satu) tahun sampai dengan 2 (dua) tahun sebesar 200% dari restribusi yang berlaku;
- d. Untuk keterlambatan lebih dari 2 (dua) tahun sampai dengan 3 (tiga) tahun sebesar 300% dari restribusi yang berlaku;
- e. Untuk keterlambatan lebih dari 3 (tiga) tahun sampai dengan 4 (empat) tahun sebesar 400% dari restribusi yang berlaku;
- f. Untuk keterlambatan lebih dari 4 (empat) tahun sebesar 500% dari restribusi yang berlaku;

Selain dari pada itu didalam SI ada ketentuan: bahwa izin sewaktu-waktu dapat dicabut tanpa diberi ganti rugi apabila Pemkot Surabaya memerlukannya.

Perhatikan ketentuan di dalam pasal 41 UUPA yang mengatakan sebagai berikut:³⁰

²⁹ PMPMHMT, *Permasalahan Surat Ijo Di Kota Surabaya*,..., 5.

³⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*,..., 564.

1. Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut dari hasil tanah yang dikuasai oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam Keputusan pemberinya/ oleh Pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan merupakan penjanjian sewa menyewa, atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang ini.
2. Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung ancaman, seperti sanksi dalam Perda No.1 Tahun 1997 yang ditindaklanjuti dengan Perda No.16 Tahun 1999.
3. **Surat Ijo Di Atas Tanah Negara Yang Diakui Oleh Pemkot Surabaya**

Obyek daripada HPL atas nama Pemkot Surabaya adalah Tanah Negara ex tanah partikelir yang sudah menjadi pemukiman penduduk lebih dari 30 tahun sebelum Pemkot Surabaya memperoleh HPL. HPL itu antara lain berdasarkan keputusan Menteri Agraria No.53/HPL/BPN pada tahun 1997,1999dst. Adapun dasar pemberian HPL itu hanyalah didasarkan pada suatu keadaan bahwa di kawasan itu para penghuninya telah bermukim di tanah/ di kawasan itu atas dasar SI, yang kemudian dimanipulasi sebagai “pernyataan para warga pemegang SI dikawasan itu sebagai pengakuan bahwa kawasan itu, di bawah penguasaan Pemkot Surabaya”. Bahwa tanah dimaksud dikuasai oleh Pemkot Surabaya sesuai dengan surat pernyataan Walikota Kepala Daerah TK II Surabaya

tanggal 2 Oktober 1995 No.593/3943/402.5.11/95, sehingga oleh BPN dikeluarkan Keputusan HPL atas nama Pemkot Surabaya.³¹

Pemberian sertifikat HPL atas nama Pemkot Surabaya itu, dengan alasan sebagai berikut adalah:

1. Tanah itu adalah Tanah Negara via pasal 3 dan pasal 4 UU No. 1 Tahun 1958; yang selanjutnya berdasarkan SK Menteri Agraria tertanggal 6 Oktober 1960 No. SK.831/Ka sehingga menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
2. Dengan demikian, asal tanah Negara itu tidak direncanakan untuk dibangun guna fasilitas umum dan andaikata bilamana menjadi perkampungan tidak akan merusak lingkungan hidup, maka para pemegang SI atas dasar pasal - pasal dibawah ini berhak mendapatkan sertifikat hak milik, yaitu:
 - a. Pasal 9 (2) UUPA: “ Tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasil, baik diri sendiri maupun keluarganya.³²
 - b. Pasal 4 (1) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No.9 Tahun 1999 menyebutkan bahwa “sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai

³¹ PMPMHMT, *Permasalahan Surat Ijo Di Kota Surabaya*,..., 10.

³² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*,..., 555.

dengan ketentuan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³³

- c. Pasal 24 (2) PP. No. 24 Tahun 1997 dalam hal tidak lagi tersedia secara lengkap alat - alat pembuktian. Pembukuan / pendaftaran tanah dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut - turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu - pendahuluannya dengan syarat:
- “penguasaan tersebut dilakukan dengan etikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang – orang yang dapat dipercaya”

Pengusaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan masyarakat hukum adat, desa/kelurahan yang bersangkutan.³⁴

3. Keputusan Presiden No.32 Tahun 1979
- a. Pasal 4 berbunyi: tanah - tanah Hak Guna usaha asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan di tinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih

³³ Badan Pertanahan Nasional, “*Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional*”, dalam: <http://www.bpn.go.id/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=1671&articleid=680&documentid=719> Diakses pada tanggal 17 Juni 2014

³⁴ Hukum Online, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia”, dalam: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt4cce96976ec0b/parent/11693> Diakses pada tanggal 17 Juni 2014

tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya.³⁵

- b. Pasal 5 : tanah - tanah perkampungan bekas hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diberikan prioritas kepada rakyat yang mendudukinya, setelah dipenuhinya persyaratan - persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemohonnya.³⁶

Itulah dasar hukum yang memperkuat tuntutan Para Pemegang SI, sedangkan untuk Pemkot Surabaya untuk mengajukan permohonan HPL diatas tanah negara, kalau hanya didasarkan pada hak menguasai atas tanah yang dihasilkan hanya karena memanipulasi dari himpunan SI yang dikeluarkannya seharusnya di tolak. Pemohonan HPL di atas tanah negara, Pemkot Surabaya harus dapat membuktikan adanya pelepasan hak dari rakyat berikut besarnya ganti rugi. Selain dari itu seharusnya ditolak, kecuali tanah yang dimohon itu memang asal mulanya adalah aset Pemkot Surabaya, maka alasan hak yang pakai untuk mengajukan permohonan HPL adalah hak *Beheer* yang diperkuat berdasarkan Keputusan Menteri Agraria. Namun juga harus menghormati kepentingan - kepentingan hukum yang lain apabila tanah itu sudah

³⁵ Hukum Unsrat, “Keputusan Presiden”, dalam: http://hukum.unsrat.ac.id/pres/keppres_32_1979.pdf diakses pada tanggal 17 Juni 2014.

³⁶ Ibid.,

menjadi pemukiman penduduk, karena hak atas tanah mempunyai sosial dan bukan komoditas untuk memburu PAD.³⁷

Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah menetapkan bahwa dalam pengumpulan data informasi dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu pertama dalam pengumpulan data sekunder melakukan studi kepustakaan sedangkan data primer penulis melakukan wawancara dengan para tokoh Gerakan Pejuang Hapus Surat Ijo Surabaya (GPHSIS) yang kami anggap sebagai sumber informasi valid artinya dapat diakui kebenarannya sebagai pembener untuk mendukung judul yang penulis tetapkan yaitu Tinjauan Hukum Islam Dan Undang – Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 Pasal 44 Ayat 3 Terhadap Tanah Hijau (Studi Kasus Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Bersertifikat Ijo Antara Pemkot Surabaya Dengan Warga Surabaya).

Adapun responden yang penulis tetapkan adalah 3 (tiga) responden yaitu; pertama Bapak Drs. Bambang Sudiby, MM. yang jabatannya sebagai Ketua Gerakan Pejuang Hapus Surat Ijo Surabaya, kedua Bapak Sadewo, SH. yang jabatannya sebagai Advokat Gerakan Pejuang Hapus Surat Ijo Surabaya, sedangkan yang ketiga Bapak Dr. Urip Santoso, SH. sebagai akademisi adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Dari ketiga responden diharapkan dapat memberikan respon atas pertanyaan – pertanyaan yang sudah penulis tetapkan yaitu;

³⁷PMPMHMT, *Permasalahan Surat Ijo Di Kota Surabaya,...*, 11.

1. Bagaimana menurut anda tentang kebijakan Pemkot Surabaya tentang adanya sewa menyewa yang dilakukan secara sepihak tanpa adanya kesepakatan?
2. Apa tanggapan Pemkot ketika warga pemegang surat ijo melakukan pemberontakan dengan kebijakan Pemkot tersebut?
3. Bagaimana menurut anda tentang kebijakan sewa dan pembayaran pajak bangunan dan pungutan lainnya yang dibebankan kepada masyarakat surabaya pemegang surat ijo jika dikaitkan dengan UUPA No.5 Tahun 1960 Pasal 44 ayat 3 tentang pemerasan?
4. Apakah warga mengetahui jika selama 10 tahun berturut-turut tanah yang ditempati tersebut bisa menjadi hak miliknya secara sah?
5. Bagaimana ungkapan Pemkot ketika warga ingin ditunjukkan bukti tertulis bahwa tanah itu adalah tanah yang diakui miliknya?
6. Apakah ada aturan per-undang-undangan yang menyerahkan siapakah subyek hak milik tanah dan akankah Pemkot Surabaya bisa menjadi subyek hak milik sebagaimana yang Pemkot kuasai selama ini?
7. Bagaimana menurut anda adanya sewa menyewa yang terjadi antara Pemkot Surabaya dengan warga Surabaya yang dalam kenyataannya bukanlah pemilik tanah yang dijadikan objek sewa menyewa?
8. Apakah permintaan restribusi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya ini akan diberikan kepada negara sebagai kas negara?

Dari hasil wawancara kami bahwa kebijakan sewa oleh Pemkot Surabaya itu adalah kebijakan sepihak karena sewa tidak dilakukan dengan

perjanjian sewa disamping itu satu obyek pajak dikenakan 2 (dua) restribusi yaitu PBB dan juga sewa tanah.

Tanggapan Pemkot di era Ibu Risma Harini pada saat Bapak Drs. Bambang Sudibyo,MM. melakukan audiensi dengan walikota Surabaya pada tanggal 28 Mei 2014 Pukul 17.00 di ruang kerjanya Ibu Walikota memberikan kebijakan pra pelepasan surat ijo sebagai berikut:

1. Saya sebagai pengambil keputusan harus hati-hati.
2. Akan di data by name dan by adres sebagai lampiran perda per wilayah
3. Yang dilepas bukan kawasan tetapi per persil
4. Yang mudah dilepas dulu
5. Butuh waktu karena masing-masing wilayah punya historis yang berbeda-beda
6. Memikirkan aspek hukum 10 tahun kedepan
7. Tidak dikaitkan dengan politik agar tidak berkepanjangan
8. Perwakilan akan saya panggil dan akan saya ajak bicara
9. Sudahlah pak/bu percayalah kepada saya, saya akan melepas surat ijo, bicara saya ini disamping kiri dan kanan saya disaksikan malaikat dan janji saya akan saya pertanggung jawabkan kepada yang diatas.

Selanjutnya diperoleh informasi bahwa warga Surabaya pemegang surat ijo memahami tentang PP 24 Tahun 1997 Pasal 24 ayat (2) tentang pendaftaran tanah; penguasaan tanah dengan etikat baik, penguasaan fisik tanah bersangkutan selama 20 Tahun atau lebih secara berturut-turut pemohon dapat memperoleh “Hak Atas Tanah” (HAT).

Dari hasil wawancara kami tentang bukti kepemilikan tentang tanah surat ijo Pemkot tidak dapat menunjukkan sebagai bukti kepemilikan yang dipakai alasan hanyalah tanah-tanah bersurat ijo tersebut sudah terlanjur dimasukkan dalam daftar inventaris barang milik daerah (Pemerintah Kota Surabaya) yang tidak dilengkapi dengan bukti hukum. Perbuatan ini melanggar ketentuan PP 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi Pemerintah pernyataan No.7 tentang akuntansi aset tetap yang berbunyi Akuntabilitas keuangan terjadi pada aset tersebut sudah pindah dan dinyatakan aset tetap serta di dukung data hukum.³⁸

Dijelaskan dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Berdasarkan bukti P-1 dan P-2 berupa Petoek Padjeg Boemi Ngagelrejo, Berkeneing 1992, Rooigelden, van 9 Mei 1922 No.55 Houdende bouwvergunning ten name Van Bok Dewi, Ngagelrejo dan Petoek Padjeg Boemi tahun 1932 sampai 1941, maupun bukti P-3 dan P-4, masyarakat telah menempati lahan tanah-tanah sengketa sejak berpuluh tahun yang lalu, secara terus menerus dan turun temurun.³⁹

Bahwa setelah Negara Republik Indonesia merdeka, ketentuan terhadap tanah negara bekas partikelir maupun bekas gemeente Surabaya menurut hukum berubah menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara, atau disebut sebagai Tanah Negara.

³⁸ Bambang Sudibyo, *Wawancara*, Surabaya, 20 Juni 2014.

³⁹ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia", dalam <http://putusan.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 27 April 2014.

Hal tersebut sebagaimana dirumuskan dan diatur dalam ketentuan pasal 1 Tanah Negara, disebutkan bahwa *“Di dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan: Tanah negara ialah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara”*. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 2, bahwa *“Kecuali jika penguasaan atas tanah negara dengan Undang-Undang atau peraturan lainnya pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah ini, telah diserahkan kepada suatu Kementrian jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah negara ada pada Menteri Dalam Negeri”*.

Pemerintah Kota Surabaya dengan emndasarkan pada bukti T-1 sama dengan T.T.2-1, yakni Surat Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 500-2132-WAKA, tanggal 29 Agustus 2003, perihal penjelasan status hak atas tanah dalam pengelolaan Kota Surabaya, dalil tersebut adalah tidak dapat dibenarkan secara hukum. Bahwa apabila dicermati dengan seksama bukti T-1 sama dengan T.T.2-1 pada point 1 dan 2 telah dengan tegas dijelaskan bahwa Yang disebut dengan asset Pemerintah adalah:

1. Tanah-tanah / bukan tanah pihak lain dan yang dikuasai secara fisik oleh instansi Pemerintah;
2. Tanah tersebut dikelola dan dipelihara, dirawat dengan dana dari instansi Pemerintah;

Berdasarkan isi dari surat tersebut point 1 dan 2 diatas, maka pertanyaan yang layak adalah apakah selama persidangan berlangsung Pemerintah Kota Surabaya pernah membuktikan didepan persidangan bahwa tanah-tanah sengketa dalam penguasaan fisik Pemerintah Kota Surabaya;

Bahwa berdasarkan fakta persidangan, justru sebaliknya adalah Para Wargalah yang telah menguasai secara fisik tanah-tanah sengketa secara terus-menerus dan turun-temurun, sesuai kriteria peraturan perundang-undangan tentang penguasaan fisik atas tanah;

Bahwa berdasarkan fakta persidangan, Pemerintah Kota Surabaya sama sekali tidak mampu mengajukan secuilpun dokumen bukti tertulis bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah mengeluarkan dana dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah CAP BD Kota Surabaya dengan numenklatur biaya perawatan dan pemeliharaan tanah-tanah aset pemerintah kota di Kelurahan Ngagel Rejo dan Kelurahan Jagir *in casu* tanah-tanah sengketa. Bahwa yang terbukti dipersidangan sebagaimana diakui oleh Pemkot Surabaya dalam dalil jawabannya bahwa Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2006 telah mendapatkan uang sejumlah Rp. 30.477.157.642,71 (tiga puluh milyar empat ratus empat puluh tujuh juta seratus lima puluh tujuh ribu tujuh puluh satu sen) hasil menyewakan tanah yang bukan haknya.

Bahwa disisi lain, berdasarkan hukum, Surat Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 500-2132-WAKA, tanggal 29 Agustus 2003, perihal penjelasan status hak atas tanah dalam pengelolaan Kota Surabaya, bukti T-1 sama dengan T.T.2-1, bukanlah produk hukum sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dapat digunakan sebagai dasar timbul hak atas tanah.

Bahwa berdasarkan faleta-faleta dipersidangan, keterangan saksi ahli dibawah sumpah, Prof.Dr.H.Sri Hayati,SH., MS dan Urip Santoso, SH.,MH.,

telah menegaskan bahwa bukti hak atas tanah, sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku adalah sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional;

Bahwa berdasarkan hal-hal terurai diatas, amak bukti T-1 = T.T.2-1 adalah surat dinas biasa yang tidak dapat dijadikan landasan hukum dalam perkara ini, karena bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan sudah seharusnya dilibatkan.

Dengan demikian tersebut diatas maka rencana Pemkot Surabaya adalah hanya rekayasa melakukan kejahatan yang dapat dikategorikan penipuan yang besarnya trilyunan rupiah yang belum tentu ke kas negara semuanya. Dengan demikian dalam raperda tentang penjualan aset, tugas DPRD Kota Surabaya bukan dititik beratkan pada luas tanah dan harga, tetapi harus penuh penelitian kebenaran tentang aset Penmkot Surabaya dan itu jelas tidak mungkin terjadi kecuali dilakukan sengaja membantu kejahatan yang dilakukan Pemkot Surabaya.⁴⁰

Selanjutnya perbuatan tersebut juga dapat dikategorikan perbuatan melawan hukum yaitu melanggar KUHP Pasal 266 yaitu:

1. Barang siapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai suatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta ini, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran,

⁴⁰ Sadewo, *Wawancara*, Surabaya, 02 Juli 2014.

diancam, jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan penjara paling lama 7 Tahun.

2. Dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai akta tersebut seolah - olah isinya sesuai dengan kebenaran, jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian.

C. Deskripsi Tentang Izin Pemakaian Tanah Menurut Pemkot Surabaya

Izin Pemakaian Tanah adalah Keputusan Tata Usaha Negara yaitu: Keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan, diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan, yang menciptakan bagi suatu atau lebih keadaan konkret, individual, suatu hubungan hukum, menetapkannya secara mengikat atau membebaskannya, atau dalam mana itu ditolak.⁴¹

Ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum.⁴²

⁴¹ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia", dalam <http://putusan.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 27 April 2014.

⁴² Ibid.,

Bahwa Izin Pemakaian Tanah memenuhi unsur – unsur Keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yakni sebagai berikut:⁴³

1. Dalam bentuk penetapan tertulis

Izin Pemakaian Tanah dibuat dalam bentuk penetapan tertulis

2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Izin Pemakaian Tanah dikeluarkan oleh Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah Daerah Kota Surabaya (saat ini berubah nama menjadi Kepala Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya).

3. Yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara.

Izin Pemakaian Tanah diterbitkan dalam rangka pelaksanaan administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan Pemerintah Kota Surabaya.

Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku Izin Pemakaian Tanah didasarkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1987 tentang Izin Pemakaian Tanah.⁴⁴

⁴³ Ibid.,

⁴⁴ Ibid.,

1. Bersifat konkret

Izin Pemakaian Tanah bersifat konkret yaitu mengenai Izin yang diberikan oleh Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah yang dikuasai atau dikelola pemerintah daerah.

2. Bersifat individual

Izin Pemakaian Tanah bersifat Individual artinya diberikan kepada pemegang Izin Pemakaian Tanah yaitu orang atau badan hukum yang dibentuk menurut hukum Indonesia yang mengajukan permohonan izin pemakaian tanah.

3. Bersifat Final yang menimbulkan akibat hukum

Izin Pemakaian Tanah bersifat final dan menimbulkan akibat hukum bagi pihak yang menerima izin sebagai dasar untuk memakai tanah aset Pemerintah Kota Surabaya yang meliputi pemakaian tanah dalam bentuk menaruh pada, didalam, di atas, melintas, atau menembus bawah tanah.

Dengan demikian Izin Pemakaian Tanah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah obyek KTUN sebagaimana yang dikualifikasikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, sehingga berdasarkan ketentuan:⁴⁵

1. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;

⁴⁵ Ibid.,

2. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 terbit pada saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah masih berlaku, artinya pada saat itu Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 masih berdasarkan ketentuan tersebut.⁴⁶

Bahwa berdasarkan pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan suatu Peraturan Daerah telah melalui persetujuan DPRD yang merupakan representasi dari rakyat daerah.⁴⁷

Proses menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 telah melalui persetujuan DPRD Kota Surabaya dan hingga saat ini Peraturan Daerah tersebut masih berlaku. Dengan demikian proses penerbitan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 tersebut terbitnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu.⁴⁸

Bahwa selama proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan secara hukum tidak pernah dicabut atau dinyatakan tidak berlaku, maka secara hukum tidak pernah dicabut atau dinyatakan tidak

⁴⁶ Ibid.,

⁴⁷ Ibid.,

⁴⁸ Ibid.,

berlaku, maka secara hukum peraturan perundang-undangan dinyatakan tetap berlaku dan mempunyai daya mengikat secara umum.

Tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, adalah dalam rangka Program Legislasi Daerah. Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.⁴⁹

Dalam menerbitkan Surat Izin Pemakaian Tanah serta menetapkan uang restribusi adalah sah. Perbuatan pengambilan restribusi bukan merupakan perbuatan melanggar hukum seperti yang didalilkan oleh pemegang surat izin pemakaian tanah karena tindakan tersebut dilakukan atas dasar aturan – aturan yang berlaku.⁵⁰

Sistem Penulisan Skripsi ini penulis juga melakukan wawancara dengan dua responden di Pemkot Surabaya yaitu:

1. Ibu Sundari, SH. M.Hum. sebagai Kasubag Keuangan di Bagian Pengelolah Bangunan dan Tanah.
2. Ibu Warsini, S.Sos. sebagai Kasubag Umum dan Kepegawaian.

Hasil wawancara kami bahwa ada rumusan dari Perda tentang Uang Restribusi yang diatur dalam Perda No. 13 tahun 2010 yang pernah diubah menjadi Perda No. 2 Tahun 2013. Dalam pemungutan beban restribusi untuk Izin Pemakaian Tanah tergantung NJOP jadi rumusannya itu IPT dikali

⁴⁹ Ibid.,

⁵⁰ Ibid.,

NJOP dikali lagi ruas jalan, karena NJOP selalu ganti setiap tahun sehingga biaya restribusinya pun setiap tahun berbeda-beda.⁵¹

Dalam Izin Pemakaian Tanah ini memiliki 3 fase yaitu Jangka Pendek selama 2 tahun, Jangka Menengah selama 5 tahun dan Jangka Panjang selama 20 Tahun, untuk jangka panjang yang digunakan untuk rumah tinggal dikali 10% dan untuk komersil dikali 20%.⁵²

Menurut Penjelasan dari responden mengatakan bahwa warga yang datang kepada Pemkot Surabaya untuk di terbitkan Izin Pemakaian Tanah yang ditempati warga Surabaya tersebut.⁵³

Dari 31 kecamatan di Surabaya semuanya memiliki Izin Pemakaian Tanah kecuali di 5 kecamatan yaitu Karang Pilang, Jambangan, Benowo, Pakan, dan Bulak.⁵⁴

⁵¹ Sundari, *Wawancara*, Surabaya 25 Agustus 2014

⁵² Ibid.,

⁵³ Warsini, *Wawancara*, Surabaya 26 Agustus 2014

⁵⁴ Ibid.,