

**POLEMIK HAK PENGELOLAAN (HPL) PERSPEKTIF  
POLITIK AGRARIA**

**(Studi Kasus Perolehan Hak Milik Surat Ijo di Kecamatan Gubeng  
Kota Surabaya)**

**Skripsi:**

**Disusun Untuk Memenuhi Tugas Akhir Guna Memperoleh Gelar  
Sarjana Strata Satu (S-1) dalam Prodi Filsafat Politik Islam**



Oleh:

**ANDI TETUKO**

**NIM: E04213007**

**PRODI FILSAFAT POLITIK ISLAM  
FAKULTAS USHULUDDIN DAN FILSAFAT  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL  
SURABAYA**

**2017**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya :

Nama : Andi Tetuko<sup>4</sup>

NIM : E04213007

Jurusan : Politik Islam

dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 21 Juli 2017  
Saya yang menyatakan,



Andi Tetuko  
NIM : E04213007

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi oleh **Andi Tetuko** ini telah disetujui untuk diujikan.

Surabaya, 21 Juli 2017

Pembimbing



Dr. Khoirul Yahya, M.Si

NIP. 197202062007101003

## PENGESAHAN SKRIPSI

Skripsi oleh **Andi Tetuko** ini telah dipertahankan di depan

Tim Penguji Skripsi

Surabaya, 02 Agustus 2017

Mengesahkan

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel



**Dr. Abdulloh Ushuluddin dan Filsafat**

Dekan,

**Dr. Muhid., M.Ag**

NIP. 196310021993031002

Tim Penguji :

Ketua,

**Dr. Khoirul Yahya, M.Si**

NIP. 198202102009011007

Sekretaris,

**Laili Bariroh, M.Si**

NIP. 197711032009122002

Penguji I,

**Mok. Fathoni Hakim, M.Si**

NIP. 198401052011011008

Penguji II,

**Aniek**

**Dr. Aniek Nurhayati, M.Si**

NIP. 196909071994032001



**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA**  
**PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: [perpus@uinsby.ac.id](mailto:perpus@uinsby.ac.id)

---

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Andi Tetuko  
NIM : E04213007  
Fakultas/Jurusan : Ushuluddin dan Filsafat / Filsafat Politik Islam  
E-mail address : tetukoandi@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :  
 Sekripsi     Tesis     Desertasi     Lain-lain (.....)  
yang berjudul :

POLEMIK HAK PENGELOLAAN (HPL) PERSPEKTIF POLITIK AGRARIA (STUDI

KASUS PELEPASAN SURAT IJO KECAMATAN GUBENG KOTA SURABAYA)

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 13 September 2017

Penulis

(ANDI TETUKO)













dengan istilah “Surat Ijo” yakni istilah surat ijin pemakaian tanah atau pemberian hak pengelolaan lahan yang dimiliki warga Surabaya dengan map surat berwarna hijau. Oleh karena itu, kemudian muncul istilah “Surat Ijo” yang dikenal hingga saat ini di Surabaya. namun kerap kali timbul perbedaan persepsi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga pemegang surat ijo. Perbedaan persepsi ini terletak pada anggapan tentang kepemilikan tanah bekas “*Gementee Soerabaja*”. Pemerintah Kota Surabaya mempersepsikan tanah partikelir bekas “*Gementee Soerabaja*” merupakan tanah yang dikuasai oleh negara. Pemerintah Kota Surabaya menganggap bahwasannya tanah - tanah bekas masa kolonial atau tanah surat ijo tersebut merupakan hak negara sebagai kekayaan alam yang pada dasarnya akan digunakan untuk kemakmuran rakyat.

Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 tahun 1997 mengenai Ijin Pemakaian Tanah ( IPT ). Perda tersebut memberikan kepastian bahwasannya tanah surat ijo itu merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya dan dapat menarik retribusi atau uang sewa kepada pihak penyewa dalam hal ini adalah warga surat ijo, sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Surabaya. Hal ini yang menjadikan masalah utama yang dihadapi warga surat ijo atas kepemilikan tanah yang tidak mendapatkan kepastian hukum secara legal sebagai hak atas kepemilikan tanahnya. Sehingga menimbulkan pertentangan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga surat ijo.

Warga Surabaya selain dibebani untuk membayar “uang redistribusi” 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 redistribusi” yang hakekatnya analog dengan “uang sewa” kepada Pemerintah Surabaya karena tidak ada dasar hukumnya sama sekali. Beberapa titik wilayah Surabaya yang ditempati oleh warga diakui sebagai tanah aset Pemerintah Kota Surabaya, sehingga warga tidak mempunyai hak sama sekali atas tanah tersebut.

Obyek daripada HPL atas nama Pemkot Surabaya adalah Tanah Negara bekas 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. 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 Surat Ijo, yang kemudian dimanipulasi sebagai “pernyataan para warga pemegang Surat Ijo dikawasan itu sebagai pengakuan bahwa kawasan itu, di bawah penguasaan Pemkot Surabaya











yang disebut dengan istilah “Surat Ijo” yakni istilah surat ijin pemakaian tanah atau pemberian hak pengelolaan lahan yang dimiliki warga Surabaya dengan map surat berwarna hijau.

Oleh karena itu, kemudian muncul istilah “Surat Ijo” yang dikenal hingga saat ini di Surabaya. Beberapa titik wilayah Surabaya yang ditempati oleh warga diakui sebagai tanah aset Pemerintah Kota Surabaya, sehingga warga tidak mempunyai hak sama sekali atas tanah tersebut. Kemudian gerakan digunakan warga “Surat Ijo” sebagai instrument politik untuk melawan Pemerintah Kota Surabaya. Namun peran pemimpin atau ketua gerakan sangat berpengaruh dalam membangun kesadaran dan memelihara kohesivitas warga surat ijo melalui sosialisasi, sehingga dapat memobilisasi warga untuk terlibat dan mendukung upaya – upaya gerakan.

Akan tetapi respon pemerintah dalam mempertahankan “Surat Ijo” memberikan situasi ketidakpastian gerakan dalam menghapus surat ijo. Pemilihan umum secara langsung digunakan sebagai akses kebijakan oleh gerakan dengan melakukan kerjasama kepada aktor – aktor politik, sehingga mendorong terjadinya politisasi “Surat Ijo”. Beberapa perubahan didalam kepengurusan gerakan menjelaskan adanya dinamika internal gerakan “Surat Ijo”.



























Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah. Sedangkan pengertian agrarian dalam arti luas adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di

Pengertian agraria sering juga digunakan untuk menunjuk kepada seperangkat peraturan hukum yang membicarakan tentang pembagian, penguasaan dan kepemilikan tanah. Hal ini yang kemudian disebut juga sebagai hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas dimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Jadi yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya sesuai dengan peraturan perundangundangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa pengertian agraria secara sempit berarti tanah. Pengertian tersebut tentu masih bersifat multitafsir karena ada beberapa orang yang boleh jadi menganggap tanah sebagai sesuatu































Pertanyaan, sebagian pelaksanaan kewenangan yang mana yang diserahkan kepada pemegang hak pengelolaan tersebut?, kata sebagian dalam pengertian hak pengelolaan dapat diartikan dalam dua makna yaitu :

1. Wewenang Hak Menguasai Negara yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) Undang – Undang Pokok Agraria tidak dapat diserahkan atau dilepaskan seluruhnya kepada pihak lain manapun. Dengan diberikannya sebagian wewenang kepada pihak lain dengan Hak Pengelolaan, maka tanah tersebut tetap dalam penguasaan Negara. Apabila wewenang Hak Menguasai Negara tersebut diserahkan atau dilepaskan seluruhnya kepada pihak lain dengan Hak Pengelolaan, maka hal demikian jelas bertentangan dengan prinsip dasar Undang – Undang Pokok Agraria dimana negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah
2. Bahwa pelaksanaan sebagai kewenangan oleh pemegang Hak Pengelolaan bukan berarti menghilangkan kewenangan hak menguasai negara yang dimiliki pemerintah, sehingga kewenangan pemegang Hak Pengelolaan merupakan subordinasi dari Hak Menguasai Negara yang dilakukan oleh pemerintah dan karenanya pemegang Hak Pengelolaan tetap

























yang kaya akan budaya. Kecamatan Gubeng menjadi salah satu kawasan di Kota Surabaya yang banyak didatangi pendatang dari berbagai belahan nusantara. Suku-suku pendatang itu tinggal menetap dan telah bercampur baur dengan masyarakat asli sehingga Kecamatan Gubeng sampai saat ini dihuni oleh berbagai macam etnis, seperti : Melayu, Madura, Batak, Kalimantan, Cina, Papua, dan lain sebagainya. Namun demikian, masyarakat Kecamatan Gubeng tetap didominasi oleh etnis Jawa, Madura, dan Cina. Suku-suku yang ada di Kecamatan Gubeng ini hidup secara harmonis dan toleran antara satu suku dengan yang lain.

Kedinamisan penduduk di Kecamatan Gubeng tidak hanya dilihat dari segi etnisnya saja melainkan juga kehidupan beragama yang dijalani masyarakatnya. Hubungan antar umat beragama ditandai dengan kerukunan, saling menghargai, dan saling menghormati dalam menjalankan ajaran agama masing-masing. Perkembangan tempat peribadatan mengindikasikan bahwa kesemarakan kehidupan beragama memiliki kebebasan dalam mengeskpresikan agamanya, sehingga diharapkan mampu membentengi segenap lapisan masyarakat. Para pendatang dengan berbagai latar belakang yang berbeda-beda memberikan nuansa baru bagi kehidupan sosial dan budaya penduduk Kecamatan Gubeng, yaitu penyelarasan budaya antara pendatang dan penduduk asli.

Namun di sisi lain, perkembangan Kota Surabaya turut mempengaruhi karakteristik masyarakat Kecamatan Gubeng yang modern dan bersifat heterogen. Masyarakat Kecamatan Gubeng kini lebih terbuka dalam menerima pengaruh dari luar dan bertoleransi tinggi. Mayoritas masyarakat Kecamatan Gubeng bekerja sebagai wiraswasta atau pengusaha. Di Kecamatan Gubeng sendiri banyak dijumpai pusat-pusat perdagangan jasa dan pertokoan. Mal-mal, rumah toko, rumah makan, hingga pedagang kaki lama dapat ditemui di sepanjang jalan Kecamatan Gubeng.

Pola permukiman di Kecamatan Gubeng berawal dari kampung-kampung yang berada di pinggiran Kota Surabaya. Kini Kecamatan Gubeng telah berkembang pesat dengan munculnya perumahan-perumahan elit maupun perumahan sederhana. Kecamatan Gubeng dahulu di kenal dengan Lingkungan Gubeng sebelum berkembang menjadi kecamatan. Kelurahan-kelurahan yang menjadi unitnya dahulu tergabung menjadi Lingkungan Gubeng, kecuali Kelurahan Baratajaya yang menjadi bagian dari Lingkungan Ngagel. Meskipun terdapat kesenjangan sosial yang cukup tinggi yang ada pada masyarakat Kecamatan Gubeng, namun demikian belum pernah terjadi konflik karena perbedaan status ekonomi. Penduduk di Kecamatan Gubeng sebagian besar berasal dari perumahan mewah yang sekarang ini mendominasi kawasan. Untuk penduduk yang bertempat tinggal di



























































- a) *Decisional*, interaksi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan akhir kebijakan.
- b) *Anticipated reaction*, interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu.
- c) *Nondecision making*, interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ke tiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elite.
- d) *Systemic*, interaksi yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh system seperti sistem politik, ekonomi, sosial. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elite/ pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat public pada posisi tengah

Mengenai pola hubungan atau relasi antar aktor yang disampaikan oleh Stone, maka kasus peralihan hak milik atas surat ijo antara pemkot dan masyarakat pemegang surat ijo di wilayah gubeng Kota Surabaya, tergolong pada







