

## **HUKUM AGRARIA DALAM PENYELESAIAN MASALAH FENOMENA SURAT IJO DI SURABAYA**

**Irvan Ali Akbar**

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya,  
[irvanalie77@gmail.com](mailto:irvanalie77@gmail.com);

### **ABSTRAK**

Pemerintah kota Surabaya adalah salah satu daerah yang termasuk dalam suatu wilayah otonomi yang mendapatkan pelimpahan berupa hak pengelolaan dari pemerintah pusat. Sehingga pemerintah kota Surabaya memiliki hak untuk mengelolah hak tanah yang di kelolanya. Pemerintah kota Surabaya menerbitkan surat izin pemakaian tanang atau yang biasa kita akenal dengan surat ijo. Surat ijo adalah bentuk pelaksanaan wewenang kota Surabaya dalam hal yang berkaitan dengan tanah. Namun dalam pelaksanaannya surat ijo menuai masalah di tengah tengah masyarakat terutama bagi pemegang suratnya. Mengenai sertifikat ijin pemakaian surat ijo di atur dalam peraturan daerah kota Surabaya Nomor 1 tahun 1997 Tentang ijin pemakaian tanah di Surabaya. Dalam kaitanya peraturan tersebut pemegang SIPT merasa di rugikan dengan adanya 2(dua) biaya yang di keluarkan yakni retribusi SIPT dan pajak bumi bangunan (PBB). Hal ini mesnjadi permasalahan yang harus di selesaikan oleh pemerintah kota Surabaya.

**Kata kunci:** *Hukum Agraria, Surat Ijo, Tanah*

### **A. PENDAHULUAN**

Hukum agraria tidak hanya sebagai suatu perangkat hukum, namun merupakan satu kumpulandari beberapa macam bidang, yang telah memiliki peranan masing-masing untuk mengatur hak-hak penguasaan SDA (sumber daya alam) tertentu. Hal ini menurut pendapat ahli Boedi Harsono. Sumber daya tersebut terdiri dari:

1. Hukum yang memiliki wewenang mengenai hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi, disebut dengan Hukum Tanah
2. Hukum yang memiliki wewenang mengenai hak penguasaan atas air, disebut dengan Hukum Air
3. Hukum yang memiliki wewenang mengenai hak penguasaan atas bahan galian yang dimaksudkan oleh UU Pertambangan, disebut dengan Hukum Pertambangan
4. Hukum yang memiliki wewenang mengenai hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, disebut dengan Hukum Perikanan
5. Hukum yang memiliki wewenang mengenai hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA, disebut dengan Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa.

Sehingga, definisi hukum agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Sedangkan definisi hukum agrarian dalam arti sempit hanya meliputi permukaan bumi yang disebut dengan

tanah. Dalam hal ini tanah yang dimaksud bukan tanah dalam pengertian fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis berupa suatu hak. Hukum Agraria dan Hukum Tanah merupakan bagian dari Hukum TUN (Tata Usaha Negara), yang mengkajimengenai hubungan hukum yang istimewa sehingga Kementerian Agraria dan Tata Ruang ataupun Badan Pertanahan Nasional yang sedang bertugas untuk mengurus mengenai persoalan agrarian.

Indonesia sebagai negara agraris memiliki fungsi yang sangat besar untuk mensejahterakan rakyatnya. Dengan bertambah pesatnya jumlah penduduk di Indonesia dan mengingat sifat tanah yang bersifat tetap maka akan dapat menimbulkan suatu permasalahan. Pemerintah memiliki kewajiban untuk mengatasi hal tersebut dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Mengenai macam-macam hak atas tanah yang ada Pasal 16 ayat (1) UUPA, tidak ada suatu pasal pun yang mengatur tentang Hak Pengelolaan (HPL), sehingga banyak kasus tanah yang terjadi yang berkaitan dengan HPL tersebut. Kota Surabaya sebagai salah satu contohnya. Mengingat Hak Pengelolaan merupakan suatu hak yang berada dalam kekuasaan negara yang pelaksanaannya dengan cara pelimpahan kepada pemegang haknya untuk digunakan sebagai keperluan melaksanakan tugas. Hak pengelolaan sebagai suatu bagian atas hak menguasai negara adalah aset milik negara dan daerah yang terdiri dari tanah-tanah yang tidak dibebani suatu hak atau tanah milik negara. Dalam melakukan pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dilakukan dengan cara memberikan kuasa pada daerah swatantra, yakni Wilayah Kabupaten dan Kota. HPL termasuk sebagai hak menguasai negara yang dapat dimiliki oleh Pemda untuk dijadikan sebagai aset daerah dan kemudian diberikan kepada pemegangnya.

Pemkot Surabaya sebagai pihak yang memegang hak pengelolaan memiliki wewenang yaitu menyerahkan bagian tanah yang dikelolanya kepada pihak ketiga, khususnya warga Kota Surabaya. Salah satu wewenang ini adalah penerbitan Surat Ijin Pemakaian Tanah (SIPT) atau yang dikenal dengan Surat Ijo (surat hijau) karena SIPT tersebut memiliki sampul berwarna hijau. Tanah surat hijau adalah tempat tinggal masyarakat yang didirikan di atas tanah negara dengan berdasar pada legalitas Surat Izin Pemakaian Tanah. Berkaitan mengenai SIPT diatur lebih lanjut pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah. Adanya peraturan tersebut untuk menjamin kepastian hukum bahwa Surat Ijo adalah aset Pemkot Surabaya yang dapat dikenakan biaya retribusi atau uang sewa kepada pihak yang menyewa, dalam kasus ini adalah masyarakat Surabaya. Penarikan uang sewa tersebut dirasa membebani warga, dikarenakan bukan hanya uang sewa saja yang harus dibayarkan namun juga ada pungutan lain seperti halnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan biaya-biaya lain harus dibayarkan. Hal inilah yang menjadi konflik utama antara warga Surabaya dengan Pemerintah Kota Surabaya.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian ini menggunakan metode pendekatan masalah dan

menganalisa serta mengkaji permasalahan tentang SIPT atau yang di sebut dengan surat ijo di Surabaya. Dengan dasar hukum yang di peroleh dari peraturan peraturan yang ada. Sehingga apa yang di dapat dari pada artikel inni nantinnya di gunakan untuk memberikan hasil yang positif bagi pembaca dan menjadi referensi untuk karya tulis lainnya.

### **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dampak Pemberlakuan IPT Penyebutan tanah ber-IPT sebagai tanah surat ijo itu berasal dari zaman kolonial, yakni zaman gemeente Surabaya. Kini, terjadi pergeseran makna di kalangan warga penghuni, tanah surat ijo berkonotasi sebagai bentuk ejekan pada warga penghuni, dan bersamaan itu juga sebagai bentuk pelampiasan rasa ketidakpuasan terhadap keberadaan surat IPT beserta konsekuensinya. Dipandang dari perspektif semiotik, konsep tanah surat ijo sebagai tanda (sign) memiliki makna secara konotatif, yakni fungsi yang tidak disengaja dan tersembunyi (latent) yang berada di balik makna nyata (denotatif).

Pertama, dari aspek sosial, status/derajat sosial warga penghuni tanah surat ijo dianggap lebih rendah daripada status warga kota pemilik tanah berstatus HM. Rasionalnya, warga penghuni tanah surat ijo sebagai rakyat Indonesia memiliki harapan/cita-cita yang belum terlaksana yakni kebutuhan untuk memiliki papan (tempat tinggal) secara legal, dalam hal ini pemilikan tanah hunian berstatus HM. Jadi, warga penghuni tanah surat ijo yang berada dalam kondisi “kurang/tidak beruntung” seperti itu bisa dimaknakan sebagai warga kota yang berstatus lebih rendah daripada warga kota yang memiliki tanah HM, atau pun, sebagai warga yang kurang/tidak sejahtera.

Kedua, dari aspek politik, posisi warga penghuni tanah surat ijo selalu menjadi objek politik siklus lima tahunan, yakni menjadi obyek sasaran para politisi untuk “berburu suara”. Biasanya, ketika menjelang pemilu calon legislatif (caleg) atau pun pemilihan kepala daerah (pilkada), para caleg/ calon walikota (cawali) menebar janji bilamana nanti terpilih akan berjuang melepas tanah hunian menjadi hak milik warga penghuni. Namun kenyataannya lain, sudah tiga kali pemilu caleg selama era reformasi (2004, 2009, dan 2014) dan pemilihan walikota Surabaya (2000, 2005, 2010, dan 2015), janji pembebasan para pemberi janji belum terlaksana, baik anggota DPRD Kota Surabaya, DPRD Provinsi Jawa Timur (dari Daerah Pilihan/ Dapil Surabaya), DPR RI (dari Dapil I Jawa Timur), maupun walikota Surabaya yang telah terpilih tidak sesegera mungkin mengupayakan pelepasan tanah surat ijo, akibat lebih banyak sibuk menangani urusan-urusan lain yang lebih penting. Jadi, warga tanah surat ijo selalu menjadi “bulan-bulanan” para politisi, ibarat “habis manis sepele dibuang”.

Ketiga, dari aspek ekonomi, harga pasar tanah surat ijo tidak setinggi tanah berstatus HM, juga tidak bisa diagunkan ke bank-bank untuk meminjam uang, meskipun bisa diperkenankan untuk jaminan kredit, itu hanya oleh bank-bank tertentu, biasanya bank-bank milik pemerintah daerah, itu pun melalui proses yang lama menunggu terbitnya persetujuan/rekomendasi dari pihak Pemerintah Kota Surabaya. Untuk jaminan kridit hanya dihargai nilai bangunannya saja, sedang tanah tidak dinilai karena dianggap asset milik Pemerintah Kota Surabaya (Njo Anastasia, 2006).

Keempat, dalam perspektif budaya, warga penghuni tanah surat ijo yang notabene sebagai warga kota kelas rendah, ada kecenderungan psikologis baik disadari maupun tidak sebagai pihak yang menderita rendah diri atau inferioritas bila dipersandingkan dengan warga kota yang memiliki tanah HM, atau bisa juga sebagai warga kota yang termarginalkan dalam tata pergaulan masyarakat yang demokratis, mungkin bisa diibaratkan sebagai warga yang belum sepenuhnya diakui sebagai warga negara. satu bentuk materi yang dianggap sangat berharga dalam kehidupan manusia. Tidak bisa diingkari bahwa manusia selalu berupaya mendapatkan materi, bahkan, tidak jarang terjadi konflik, baik antar individu, antar kelompok/negara, maupun antara individu versus kelompok/negara. Konteks konflik tanah surat ijo terjadi akibat adanya kepentingan (interest) warga untuk memiliki properti dalam bentuk tanah. Sementara itu, Pemkot Surabaya menganggap tanah negara itu sebagai asetnya, kedua belah pihak sama-sama merasa sebagai pihak yang paling berhak atas tanah surat ijo.

Dalam perspektif Marxis juga dinyatakan bahwa perkembangan/perubahan masyarakat ditentukan oleh faktor produksi (Nezar Patria dan Andi Arief 1999, 25). Sedang pihak-pihak yang bermain dalam perkembangan/perubahan itu adalah kelas pemilik modal dan kelas pekerja, Di dalam kerangka materialisme historis itu konteks tanah surat ijo boleh kiranya dapat dipandang bahwa Pemkot Surabaya bertindak sebagai pemilik modal, sementara warga penghuni sebagai pekerja, dan retribusi sebagai bentuk eksploitasi. Barangkali ada benarnya jika para pejuang surat ijo menyatakan bahwa retribusi dianggap sebagai bentuk pemerasan (PMPMHT 2003), UUPA mengajarkan melarang segala bentuk pemerasan di dalam penguasaan/pemilikan tanah. Negara, dalam hal ini Pemkot Surabaya berperan ganda, sebagai perumus suprastruktur dan sebagai pemain di ranah basic-structur. Peran ganda itu menimbulkan kemudahan untuk melanggengkan penguasaan tanah negara dan juga melanggengkan proses penghisapan, yakni melalui produk legislasi yang mendukung sinambungnya sistem tanah surat ijo. Perda dibuat sedemikian rupa sehingga meyakinkan semua pihak bahwa Pemkot Surabaya sebagai pemilik sah atas asset tanah surat ijo.

Pemkot Surabaya termasuk sebagai suatu wilayah otonomi yang mendapatkan pelimpahan berupa Hak Pengelolaan dari Pemerintah berdasar pada Pasal 1 ayat 3 Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1999 yang menjelaskan mengenai penentuan Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai yang berasal dari negara dan sebagian kewenangan pelaksanaannya diserahkan kepada pemegangnya. Pemkot Surabaya sebagai pihak yang memegang hak pengelolaan memiliki kewenangan berupa menyerahkan sebagian dari tanah yang dikelolanya kepada pihak ketiga. Salah satu wewenang ini adalah penerbitan Surat Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut SIPT) atau biasa disebut juga sebagai Surat Ijo (surat hijau) karena SIPT tersebut memiliki sampul berwarna hijau. Tanah surat hijau adalah tempat tinggal masyarakat yang ditujukan dengan adanya keabsahan berupa Surat Izin Pemakaian Tanah yang didirikan di atas tanah Negara.

Berdasar pada Pasal 1 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, kewenangan Pemkot Surabaya atas tanah HPL berupa : Pada

Peraturan Menteri tersebut menjelaskan mengenai Hak Pengelolaan, yakni:

1. Hak pengelolaan, yang berisi wewenang untuk: a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; c. Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah tersebut kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
2. Hak pengelolaan yang berasal dari pengkonversian hak penguasaan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9/1965 tentang “Pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah Negara dan ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya” yang memberi wewenang sebagaimana tersebut dalam ayat 1 diatas dan yang telah didaftarkan di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat serta sudah ada sertifikatnya.

Pemkot Surabaya memberikan peluang bagi masyarakat Surabaya untuk dapat menempati tanah yang dikuasai dan/atau milik Pemerintah. Berdasar ketentuan Pasal 3 Perda Surabaya No. 3 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa ijin pemakaian tanah akan diserahkan kepada pihak yang membutuhkan baik perseorangan ataupun badan hukum, dan pemakaian tanah tersebut mencakup pemakaian. Selanjutnya pada Perda Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 dijelaskan pihak ketiga yang akan menggunakan tanah milik atau tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya harus mendapatkan surat izin terlebih dahulu dari Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk, yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan berupa Izin Pemakaian Tanah (IPT).

Pemerintah Kota Surabaya sudah seharusnya memperoleh hak dan kewajiban serta harus mengatur secara sistematis izin pemakaian tanah yang diberikan kepada masyarakat Surabaya sebagai bentuk perlindungan tanah oleh tuan tanahnya. Izin pemakaian tanah lahir dari hak penguasaan atas tanah negara yang dilimpahkan kepada daerah yang dalam hal ini Pemkot Surabaya menunjukkan bahwa Pemkot Surabaya harus bertanggungjawab kepada negara atas tanah negara yang dikuasainya. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 Tahun 2016 diatur atas dasar Pasal 2 ayat (4) UUPA tentang pemberian kewenangan atas Hak Menguasai Negara Atas Tanah dan Pasal 1 ayat 3 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999, melalui Peraturan tersebut Pemkot Surabaya melakukan perwujudan pengaturan tanah yang dikuasai atau dikelola oleh Pemkot Surabaya yang diserahkan kepada pihak ketiga dalam bentukSIPT. Berdasarkan Pasal 5 Perda Surabaya No. 3 Tahun 2016 pihak ketiga sebagai pemegang IPT, menurut jangka waktunya dapat dibedakan menjadi : a. IPT jangka panjang, memiliki jangka waktu selama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 20 (dua puluh) tahun khusus untuk usaha dan rumah tinggal; b. IPT jangka menengah, memiliki jangka selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 5 (lima) tahun; c. IPT jangka pendek, memiliki jangka selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 2 (dua) tahun. Dengan mengingat adanya jangka waktu penggunaan tanah yang dikelola oleh Pemkot

sudah seharusnya pemegang IPT wajib membayar pajak dan retribusi, karena untuk meningkatkan kemakmuran serta memperlancar pelaksanaan kegiatan pemerintahan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang penting. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU No. 28 Tahun 2009) memberikan pengertian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan merupakan pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan. Bumi merupakan permukaan bumi yang didalamnya termasuk juga tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah kabupaten/kota, dan Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan pedalaman dan/atau laut. Sementara itu, Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan menyatakan bahwa objek pajak yang tidak dikenakan pajak bumi dan bangunan adalah objek pajak yang:

1. Digunakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan;
2. Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan nasional yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan
3. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu
4. Merupakan hutan lindung, suaka alam, hutan wisata, taman nasional, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak
5. Digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik
6. Digunakan oleh badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan

Dalam kasus ini pemegang IPT yang memanfaatkan tanah, perairan sesuai kebutuhannya untuk selanjutnya didirikan bangunan diatas tanah hak pengelolaan Pemkot dan tanah IPT tidak termasuk dalam pengecualian dari pajak bumi dan bangunan. Dengan mengacu peraturan diatas, menunjukkan bahwa pemegang IPT wajib untuk membayar pajak karena telah mendapat manfaat atas tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP No. 27 Tahun 2014) berbunyi, Kerja Sama Pemanfaatan atas Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 32 ayat (1) huruf b, Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan terhadap Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh Pengguna Barang kepada Gubernur/Bupati/Walikota. Namun Pemkot Surabaya sebagai penguasa atas tanah negara yang dalam hal ini atas dasar hak pengelolaan, Pemkot Surabaya dapat meminta biaya retribusi atas adanya IPT diatas tanah yang dikuasainya, sesuai pengertian retribusi daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yakni Pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau

Badan, yang dalam hal ini retribusi diberikan untuk jasa usaha atas pemakaian kekayaan daerah.

Retribusi pemakaian kekayaan daerah Surabaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 (selanjutnya disebut Perda Surabaya No. 13 Tahun 2010) memberikan pengertian kekayaan daerah merupakan kekayaan yang dimiliki oleh Daerah meliputi tanah, bangunan, gedung, jalan dan tiang penerangan jalan umum. Atas pemakaian kekayaan daerah dipungut retribusi yang disebut sebagai retribusi pemakaian kekayaan daerah. Aset yang dikelola Pemkot bukan hanya sekedar aset Pemerintah, namun juga aset milik pihak lain yang telah dikuasai oleh pemerintah daerah. Aset yang telah dikuasai oleh pemerintah daerah tersebut dipergunakan untuk pelayanan maupun dalam hal pelaksanaan tugas serta fungsi pemerintah daerah. Pengelolaan aset daerah tersebut harus ditangani dengan baik agar aset daerah tersebut dapat menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan kemampuan keuangannya. Namun apabila aset-aset yang ada tersebut tidak dikelola dengan semestinya maka aset tersebut justru akan menjadi beban biaya karena sebagian dari aset yang ada membutuhkan sejumlah biaya untuk perawatan atau pemeliharaan dan seiring waktu akan turun nilainya (terdepresiasi).<sup>5</sup> Pengelolaan barang/aset daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik yang mana menurut Mardiasmo, Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi paling tidak meliputi:

- a. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (accountability for probability and legality), terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (abuse of power) oleh pejabat dalam penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan kekayaan publik.
- b. Akuntabilitas proses (process accountability), terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah, termasuk didalamnya dilakukan compulsory competitive tendering contract (CCTC) dan penghapusan mark- up. Untuk itu perlu kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.
- c. Akuntabilitas kebijakan (policy accountability), terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah. Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpangan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah.

Penarikan retribusi IPT atas pemanfaatan kekayaan daerah yang dikelola Pemkot, merupakan salah satu upaya Pemkot mendapatkan pendapatan yang selanjutnya dialokasikan untuk kegiatan pemerintah daerah, penentuan besaran biaya-biaya juga pasti memperhatikan prinsip- prinsip yang berkaitan.

Hal ini sangat diperhatikan oleh Pemkot Surabaya dengan membuat Peraturan Walikota (Perwali) Surabaya Nomor 33 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pembayaran, Tempat Pembayaran, dan Penyetoran Retribusi Izin Pemakaian Tanah. Di satu sisi atas adanya peraturan ini, masyarakat sangat menolak dengan

adanya pembayaran retribusi dan Pajak Bumi Bangunan (PBB) sekaligus. Adanya permasalahan pro dan kontra mengenai biaya retribusi dan pajak bagi pemegang IPT kepada Pemkot Surabaya, bahwa telah ada aturan dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 menyatakan, bahwa pemegang IPT memiliki kewajiban antara lain (1) Membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku, (2) Memakai tanah sesuai dengan peruntukan dan/atau penggunaan sebagaimana tersebut dalam IPT, (3) Memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas, apabila bangunan diatas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan dijadikan agunan atas suatu pinjaman atau akan dialihkan kepada pihak lain.

Pro kontra terkait biaya pajak dan retribusi seharusnya sudah tidak untuk diperdebatkan dengan peraturan perundang-undangan yang juga diatur oleh pemerintah dengan berusaha secara mendetail. Pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Pemkot Surabaya pasti tidak asal untuk menentukan biaya IPT kepada masyarakat kota Surabaya pemegang IPT, sebagai subjek hukum yang mendapat manfaat atas tanah pengelolaan yang dikuasai oleh Pemkot Surabaya. Atas adanya peraturan perundangan-undangan tentang pajak dan retribusi juga memberikan hak dan kewajiban yang harus dilakukan oleh Pemkot Surabaya dan pemegang IPT. Pemkot Surabaya tetap dapat membebani biaya retribusi dan pajak dalam satu objek tanah karena dua hal biaya tersebut merupakan dua hal yang berbeda dan hal tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, meskipun sebagai pemegang kuasa tanah pengelolaan tidak boleh melakukan penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*) untuk penentuan besaran biaya yang diberikan kepada masyarakat pemegang IPT, warga negara yang harus dilindungi oleh negara. Namun hingga sampai saat ini masih banyak warga selaku pemegang IPT yang menentang adanya retribusi dan pajak IPT.

Adapun alasan warga masyarakat menentang adanya retribusi dan pajak yang dikenakan bagi pemegang IPT, antara lain:

1. Masyarakat menilai bahwa retribusi dan pajak terlalu besar. Masyarakat menginginkan retribusi dan pajak di bawah harga NJOP (Nilai Jual Objek Pajak). Harga NJOP tanah Kota Surabaya terbilang cukup tinggi, harga minimal NJOP tanah diklasifikasi yang terendah yaitu klasifikasi V yang lebarnya kurang dari 5 (lima) meter sebesar Rp. 1.000.000 / m<sup>2</sup> (satu juta rupiah per meter persegi), maka harga NJOP terendah satu bidang tanah ijo (yang biasanya seluas sekitar 200m<sup>2</sup> ) sebesar Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Membayar retribusi sebesar harga NJOP bagi masyarakat dinilai sangat memberatkan, dengan melihat kenyataan bahwa mayoritas warga yang menghuni tanah surat ijo merupakan warga kelas menengah hingga ke bawah.
2. Masyarakat menginginkan gratis, dengan alasan mayoritas masyarakat telah menempati tanah tersebut selama lebih dari 20 tahun. Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa objek pelepasan adalah tanah yang diterbitkan IPT dengan kriteria, yaitu:
  - a. Peruntukan IPT adalah perumahan dengan penggunaan rumah tinggal
  - b. Pemohon merupakan pemegang IPT selama 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut
  - c. IPT masih berlaku

- d. Luas IPT maksimal 250m<sup>2</sup> (dua ratus lima puluh meter persegi)
  - e. Hanya satu persil yang bisa dilepaskan bagi yang mempunyai lebih dari satu persil
  - f. Tidak dalam sengketa / masalah; dan
  - g. Tidak termasuk dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
3. Masyarakat menilai bahwa tindakan Pemkot Surabaya yang mengenakan PBB dan retribusi daerah sekaligus dalam satu objek pajak merupakan penyalahan aturan

Masyarakat Surabaya pemegang IPT banyak yang mengajukan gugatan ke pengadilan atas tanah IPT yang dipegangnya untuk dapat dijadikan Hak Milik mereka, namun seringkali hakim menolak gugatan. Pemegang IPT tetap berupaya untuk mendapatkan yang diinginkannya, pada tahun 2015 masyarakat Surabaya pemegang IPT mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi hingga dikeluarkan Putusan Nomor 62/PUU-III/2015, pokok permohonannya bahwa Pasal 17 ayat (1) UUPA bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (4), Pasal 28I ayat (2), dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, karena Pasal 17 ayat (1) UUPA, para pemohon menganggap pasal tersebut menimbulkan adanya perbedaan kedudukan dan perlakuan (unequal treatment), ketidakadilan (injustice), ketidakpastian hukum (legal uncertainty). Para pemohon yang selama ini tinggal di Kota Surabaya secara sewa melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan setiap tahun membayar Pajak Bumi Bangunan (PBB), tidak berhak mengajukan tanah yang telah ditinggali tersebut menjadi hak milik, padahal tanah yang ditinggali tersebut adalah tanah negara yang merupakan tanah-tanah kelebihan yang seharusnya didistribusikan kepada para pemohon. Pemkot Surabaya menyewakan tanah menjadi IPT kepada masyarakat Surabaya inilah yang dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) UUPA tentang pembatasan kepemilikan tanah oleh perseorangan maupun badan hukum. Selanjutnya para pemohon memohon kepada Hakim Mahkamah Konstitusi untuk isi pasal 17 ayat (1) UUPA dinyatakan konstitusional bersyarat yaitu sepanjang harus dimaknai bahwa tanah yang dimiliki oleh badan hukum pemerintah daerah hanya meliputi tanah yang digunakan oleh instansi Pemerintah Daerah.

Hakim Mahkamah Kostitusi memutuskan dalam amar putusan yang menerangkan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya, atas dasar pertimbangan bahwa pengaturan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dinyatakan dalam Pasal 17 ayat (1) UUPA adalah dalam rangka mengimplementasikan wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara. Dalam Putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dijelaskan mengenai perluasan makna menguasai negara yang bukan hanya sebagai hak untuk mengatur, namun bahwa rakyat memberikan kekuasaan kepada negara untuk melakukan serangkaian tindakan pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang meliputi 5 (lima) fungsi penguasaan negara yaitu fungsi kebijakan, fungsi pengurusan, fungsi pengaturan, fungsi pengelolaan, dan fungsi pengawasan. Pasal 17 ayat (1) UUPA menurut Mahkamah bersifat adil, tidak diskriminatif, dan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dikarenakan hal tersebut berlaku untuk setiap keluarga atau badan hukum sepanjang setiap keluarga

atau badan hukum tersebut memiliki hak-hak atas tanah, sehingga dalam suatu tanah tidak dimiliki hak-hak atas tanah maka tanah tersebut dikuasai oleh negara. Majelis Hakim menimbang bahwa tidak ditemukan adanya persoalan konstitusional, sehingga dapat dikatakan permasalahan yang diajukan oleh oara pemohon merupakan persoalan konkrit kondisi sekarang yang tidak berkaitan dengan konstitusional Pasal 17 ayat (1) UUPA, menurut Mahkamah adanya permohonan yang diajukan tersebut akan menjadikan Mahkamah untuk melahirkan norma baru. Padahal hal tersebut bukanlah wewenang Mahkamah. menurut Mahkamah permohonan tersebut akan menjadikan Mahkamah membuat norma baru padahal hal tersebut bukan merupakan kewenangan Mahkamah.

Adanya Putusan Nomor 62/PUU-III/2015 memberikan kejelasan bahwa hak pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya atas tanah negara yang diberikan kepada masyarakat Surabaya dalam wujud Izin Pemakaian Tanah (IPT) sebagai bentuk menguasai negara yang tidak hanya hak untuk mengatur, namun rakyat juga menyerahkan kekuasaan kepada negara untuk melaksanakan serangkaian tindakan pengelolaan serta penyelenggaraan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemerintah Kota Surabaya yang mendapat pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat bertanggungjawab untuk mengelola kekayaan negara sebagai wujud menguasai negara dan bertanggungjawab untuk menjaga dan memanfaatkan aset negara dengan sebaik-baiknya. Apabila Pemerintah Kota Surabaya melakukan kesalahan dalam mengelola, menjaga dan memanfaatkan aset negara maka Pemerintah kota Surabaya juga harus bertanggungjawab atas kesalahannya kepada negara.

Tanah IPT yang disewakan kepada masyarakat Surabaya dan oleh mereka didirikan bangunan, selanjutnya lahir hak atas tanah yakni Hak Guna Bangunan (HGB) diatas tanah HPL (Hak Pengelolaan). Jangka waktu HGB adalah paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Dengan mengingat kebutuhan dari pengguna tersebut, HGB yang memiliki jangka waktu 30 (tigapuluh) tahun dapat mengajukan permohonan perpanjangan dengan waktu perpanjangan paling lama 20 (dua puluh) tahun. Setelah jangka waktu tersebut berakhir maka kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaruan hak guna bangunan di atas tanah yang sama. Dalam melakukan perpanjangan dan pembaruan hak wajib melalui adanya permohonan dengan syarat pemohon memenuhi kewajiban dan tidak ada perubahan dalam rencana tata ruang wilayah.<sup>9</sup> Permohonan HGB yang akan diperpanjang harus memperoleh persetujuan dari pemegang hak pengelolaan. Permohonan untuk mengajukan perpanjangan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGB tersebut. Dalam hal perpanjangan atau pembaharuan HGB kemudian oleh Kantor Pertanahan dicatat dalam buku tanah. Hal tersebut sesuai dengan pasal 27 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Tata Cara Permohonan Perpanjangan atau Pembaharuan Hak Guna Bangunan.

Kemudian apabila tanah tersebut tidak akan diperpanjang atau diperbaharui melainkan ditingkatkan statusnya menjadi Hak Milik, terlebih dahulu kita mengetahui pengertian dari hak milik yaitu hak atas permukaan bumi yang didalamnya termasuk hak penggunaan atas ruang diatasnya dan isi bumi, sepanjang ada kepentingan yang berhubungan langsung dengan penggunaan

tanah.<sup>11</sup> Sifat dari hak milik itu sendiri yaitu turun-temurun, terkuat, dan terpenuh. Turun-temurun dapat diartikan bahwa hak milik tidak hanya berlangsung selama pemegang hak milik tersebut masih hidup, namun juga dapat diteruskan oleh ahli warisnya apabila pemegang hak milik tersebut telah meninggal dunia. Terkuat berarti hak milik tidak memiliki jangka waktu. Sedangkan terpenuh berarti hak milik memberi wewenang kepada yang empunya paling luas jika dibandingkan dengan hak miliknya.

Kedudukan Pemerintah Kota Surabaya atas tanah SIPT dengan status HPL merupakan sebagai pengelola aset, bukan sebagai pemilik tanah. Sehingga apabila ingin meningkatkan status tanah IPT menjadi hak milik dapat dilakukan dengan pelepasan tanah terlebih dahulu yang dikembalikan kepada negara, maka tanah akan berubah statusnya menjadi tanah negara. Dalam melakukan pelepasan tanah menjadi tanah negara dilakukan secara legal oleh Kementerian ATR (Agraria dan Tata Ruang) dan/atau BPN.<sup>13</sup> Untuk kemudian tanah negara yang akan ditingkatkan statusnya menjadi hak milik, menurut ketentuan Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negaramenegaskan bahwa “pemindah tanganan barang milik negara / daerah bisa dilakukan melalui dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat Persetujuan DPR/DPRD.

Dalam hal pelepasan tanah aset milik Pemerintah Kota Surabaya telah diatur didalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, dan mengenai tata caranya telah diatur pada Peraturan Walikota Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.

#### **D. KESIMPULAN**

Konflik tanah surat ijo selayaknya menjadi skala prioritas utama penanganan, seyogyanya diselesaikan sesegera mungkin di bawah payung hukum UUPA dan UUD 1945, sebelum konflik berkembang semakin kompleks, menggurita, dan rumit. Di dalam kerangka mencapai resolusi itu, setidaknya diperlukan koordinasi tiga kementerian, yakni Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Upaya penyelesaian konflik tanah surat ijo melalui jalur litigasi yang cenderung menghasilkan keputusan menang-kalah (winner-losser) telah terbukti belum/tidak bisa menyelesaikan masalah konflik, oleh karena itu perlu dicoba penyelesaian melalui mekanisme non-litigasi, misalnya APS/ ADR atau pun jalur politik/kebijakan. Terkait dengan pembebanan biaya retribusi sekaligus Pajak Bumi Bangunan (PBB) adalah sah. Pemerintah Kota Surabaya tetap dapat membebani biaya retribusi dan PBB dalam satu objek tanah karena antara pajak dan retribusi merupakan 2 (dua) hal yang berbeda dan telah diatur dalam peraturan perundang – undangan. Hasil yang didapat dari retribusi tersebut juga akan digunakan untuk pelaksanaan pembangunan dan manfaatnya akan kembali secara langsung kepada masyarakat Kota Surabaya, dengan peraturan tersebut Pemerintah Kota Surabaya dapat menetapkan denda bagi para pemegang IPT yang tidak membayar retribusi bahkan dapat mencabut SIPT bagi masyarakat pemegang IPT yang tidak patuh terhadap regulasi tersebut, apabila dicabut objek

IPTnya harus dikosongkan, akan tetapi pemerintah kota Surabaya dalam melaksanakan kebijakan tentunya harus mempertimbangkan status sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (1999), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165). Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- \_\_\_\_\_, (2007), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66). Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- \_\_\_\_\_, (2009), Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144). Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Hanafi, Arbhie. (2019). "Perlindungan Hukum Bagi Kreditor Penerima Jaminan Fidusia Berupa Bangunan yang Berdiri di Atas Izin Pemakaian Tanah." Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya.
- Presiden Republik Indonesia. (2006), Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Lapindo Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- \_\_\_\_\_, (2017), Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2017 tentang Pembubaran Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia, (1945), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Sukaryanto. 2016. "Konflik Tanah Surat Ijo di Surabaya." Jurnal Bhumi, Vol 2, No 2.