

## **BAB III**

### **PEMINDAHTANGANAN TANAH SURAT IJO SECARA CUMA-CUMA**

#### **3.1. Status surat ijo berdasarkan peraturan - peraturan yang berlaku di Indonesia**

Barang Milik Daerah merupakan kekayaan yang diperoleh oleh daerah dengan cara dibeli atau diperoleh berdasarkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Namun, BMD juga dapat diperoleh dari pihak atau sumber lain yang sah berupa barang bergerak, tidak bergerak dan dapat diukur, dihitung, dinilai dan ditimbang termasuk hewan dan tumbuhan-tumbuhan kecuali uang dan surat berharga lainnya. Apabila melihat pada pedoman Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, tentang perolehan barang milik daerah dalam<sup>61</sup> adalah barang milik daerah meliputi barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah, barang berasal dari perolehan lain dan sah secara negara.

Barang sebagaimana dimaksud tentang barang berasal dari perolehan lain adalah barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan dan sejenisnya, barang yang diperoleh sebagai bentuk perjanjian/kontrak, barang yang diperoleh berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar, barang yang diperoleh berdasarkan pada keputusan pengadilan sehingga, memperoleh kekuatan hukum yang tepat.

Dalam konteks pemerintah daerah, manajemen aset identik dengan pengelolaan barang milik daerah, yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah dan Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 19 Tahun 2016, tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Pengelolaan Aset Negara Atau Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) mengikuti dua siklus pokok yaitu siklus utama dan siklus isidental. Secara konsep pengelolaan BMN/D meliputi:

---

<sup>61</sup>Nanang Al Hidayat, D. J. (2020). Implementasi Peraturan Pemerintah NO. 27 Tahun 2014 Dalam Mewujudkan Tertib Administrasi Barang Milik Daerah. Jurnal Administrasi dan Humaniora. Hlm 49 - 53

1. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran, merupakan kegiatan yang merumuskan rincian kebutuhan barang milik daerah untuk menghubungkan pengadaan barang, yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan. Dimana sebagai dasar untuk melakukan tindakan yang akan datang.
2. Pengadaan aset, adalah kegiatan mengadakan barang atau jasa yang dibiayai sendiri ataupun yang dibiayai oleh pihak luar, baik yang dilakukan secara swa kelola (sendiri), maupun oleh penyedia barang atau jasa.
  - a. Tidak hilang atau rusak
  - b. Pengamanan hukum
3. Penilaian, merupakan proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa barang milik daerah pada saat tertentu.
4. Pemindahtanganan, adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah.
5. Penghapusan, adalah tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengelola barang, pengguna barang dan kuasa pengguna barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.
6. Penatausahaan, adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi dan pelaporan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
7. Pembinaan, Pengawasan, Pengendalian, Pemantauan dan Penerbitan terhadap Penggunaan, Pemanfaatan, Pemindahantanganan, Penatausahaan, Pemeliharaan dan Pengamanan BMN/D yang berada dalam kekuasaannya

### **3.2. Pemberian izin pemakaian tanah sebagai barang milik daerah**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang lahir Pasca Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dapat menjadi titik pijak penataan penyelenggaraan desentralisasi yakni pelimpahan

wewenang dari pemerintahan pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah daerah dan otonomi daerah, karena telah membawa perubahan baru pada ranah paradigma, pola serta fungsi pokok penyelenggaraan pemerintah daerah. Artinya adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi awal dari suatu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam mengatur apa saja yang ada didalam wilayahnya tersebut serta penyelenggaraannya.

Pemberian izin pemakaian tanah sebagai barang milik daerah adalah proses hukum yang mengatur penggunaan tanah yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Tanah milik daerah adalah tanah yang menjadi hak milik pemerintah daerah, yang digunakan untuk kepentingan publik atau pemenuhan tugas pemerintah daerah. Pemakaian tanah tersebut dapat diberikan kepada pihak lain untuk kepentingan tertentu, dengan syarat dan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berisi bahwa:

Sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Nomor 7 Tahun 2024 tentang perubahan atas peraturan menteri nomor 19 Tahun 2016 mengenai pengelolaan barang milik daerah menyatakan bahwa :

*“(1) Atas dasar ketentuan dari Pasal 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi di kuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”*

Hal ini berarti bahwasanya bangsa Indonesia membentuk negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia dalam memajukan kesejahteraan umum. Berdasar uraian tersebut juga dapat disimpulkan bahwa Hak Menguasai dari Negara atas tanah merupakan wewenang dari Pemerintah Pusat dalam pengaturannya dan tertuang dalam suatu peraturan tertentu serta

Pemerintah Pusat berhak menentukan wewenang mana saja dari Hak Menguasai dari Negara (HMN) atas tanah yang diserahkan.

*“Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian”*

Untuk melaksanakan tujuan tersebut, maka negara Republik Indonesia mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang ada didalam seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya.<sup>62</sup>

Di sebutkan pula dalam Peraturan Menteri Nomor 7 Tahun 2024 tentang perubahan atas peraturan menterinomor 19 Tahun 2016 pasal 6 bahwa Barang Milik Daerah yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, meliputi:

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- c. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- e. barang yang diperoleh kembali dari hasil divestasi atas Penyertaan Modal Pemerintah Daerah; atau

---

<sup>62</sup>Ibid

f. barang yang diperoleh berdasarkan dokumen yang sumbernya dapat dipertanggungjawabkan.”

Dalam Peraturan Menteri Nomor 7 Tahun 2024 tentang perubahan atas peraturan menterinomor 19 Tahun 201 Pasal 9 Gubernur/bupati/wali kota sebagai pemegang kekuasaan Pengelolaan Barang Milik Daerah berwenang dan bertanggungjawab:

- a. menetapkan kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- b. menetapkan Penggunaan, Pemanfaatan, atau Pemindahtanganan Barang Milik Daerah;
- c. menetapkan kebijakan pengamanan dan pemeliharaan Barang Milik Daerah;
- d. menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan Barang Milik Daerah;
- e. mengajukan usul Pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang memerlukan persetujuan DPRD;
- f. menyetujui usul Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Daerah sesuai batas kewenangannya; dan
- g. menyetujui usul Pemanfaatan Barang Milik Daerah, selain Pemanfaatan dalam bentuk Sewa pada Pengguna Barang.

Penguasaan negara atas tanah diwilayahnya juga didasari dan bersumber pada Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan dari negara pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yakni :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

- c) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>63</sup>

Dengan kewenangan yang telah dipaparkan diatas yang ada dalam Pasal 2 tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dengan jelas memberikan suatu interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari negara yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hubungan hukum yang sangat jelas bersifat publik dan tujuannya tentu untuk sebesar-besarnya demi dan untuk kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan oleh negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau yang berkedudukan sebagai badan penguasa.<sup>64</sup>

Tanah merupakan salah satu asset yang dapat dimiliki oleh pemerintah daerah dengan status Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan sebagai asset Pemerintah Kota Surabaya, dapat di peroleh melalui 2 cara sebagaimana di atur dalam peraturan perundang undangan yaitu :

a. Konversi

A.P Perlindungan mengartikan konversi sebagai penyesuaian hak hak atas tanah yang pernah tunduk pada system hukum yang lama yaitu hak hak atas tanah yang menurut Burgejlik Wetboek (BW) dan tanah tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk ke dalam system hukum hak hak atas tanah menurut ketentuan UUPA<sup>65</sup>. Berkaitan dengan perolehan Hak pengelolaan melalui konversi, Boedi Harsono menyatakan bahwa menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan yang pertama tama ada pada waktu mulai

---

<sup>63</sup> Indonesia, Undang-Undang Pokok Agraria, Op. Cit., Pasal 2

<sup>64</sup> Ibid

<sup>65</sup> AP Perlindungan (Ao Perlindungan 1 ) 1) Konvensi Hak Hak Atas Tanah , Mandar Maju, Bandung, 2008, h 5

berlakunya UUPA adalah yang berasal dari Hak penguasaan atau hak beheer, yaitu yang tanahnya selain digunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, dimaksudkan juga untuk dapat di berikan karena suatu hal kepada pihak ke tiga. Pelaksanaan konversi ini di selenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan jika tanahnya belum terdaftar tanah baru di selenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya.<sup>66</sup>

b. Pemberian Hak atas Tanah Negara

Pengertian pemberian hak atas tanah dijelaskan dalam pasal 1 ayat 8 Peraturan menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 sebagai penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, Pembaharuan hak, perubahan hak termasuk pemberian hak atas tanah Hak Pengelolaan. Perolehan hak pengelolaan Pemerintah Daerah dengan cara pemberian hak dilakukan melalui tahapan permohonan sampai dengan terbitnya sertifikat hak pengelolaan.

Aset tanah yang dimiliki oleh pemerintah daerah baik itu Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan digunakan pemerintah daerah untuk kepentingan daerah itu sendiri seperti kantor pemerintah daerah, rumah sakit, PUSKESMAS, dan lain lain. Selain digunakan untuk kepentingan sendiri, aset tanah yang dimiliki oleh pemerintah daerah ada pula yang digunakan untuk kepentingan pihak ketiga.

Menurut Budi Harsono, pemegang Hak Pengelola memang memiliki wewenang untuk menggunakan tanah yang menjadi haknya bagi keperluan usahanya, namun itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utama pemberian hak Pengelolaan adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak lain yang membutuhkan.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Boedi Harsono, Op cit h 325 - 326

<sup>67</sup> Ibid hlm 280

Berdasarkan tujuan tersebut maka pemerintah Kota Surabaya melalui pemberian Izin Pemakaian Tanah atau perjanjian penyerahan penggunaan tanah.

Izin pemberian Tanah Kota Surabaya adalah salah satu kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah setempat. Dalam kaitannya dengan izin pemakaian tanah di Surabaya atau lebih di kenal dengan surat hijau, kewenangan menerbitkan berada pada Walikota Surabaya atau pejabat lain yang di tunjuk. Mengacu pada Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No 1 Tahun 1998, pejabat yang bertugas menangani masalah yang berkaitan dengan izin ini adalah Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan.

Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, yang menentukan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas tanah Hak Pengelolaan. Dalam pemberian hak ini, Hak Pengelolaan diperoleh dan tanah yang berasal dari tanah negara yang dimohonkan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Tata cara perolehan tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara diatur dalam Pasal 70 hingga Pasal 75 Peraturan Mentri Agraria Nomor 9 Tahun 1999<sup>68</sup>

Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tidak hanya kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat, tetapi diberikan juga kepada badan-badan Otorita, Perusahaan Negara, dan Perusahaan Daerah, dengan memberikan penguasaan tanah tertentu yang dikenal dengan nama Hak Pengelolaan Atas Tanah. Menurut A.P Parlindungan, Hak

---

<sup>68</sup>Steven Santoso, 2013, PENGENAAN RETRIBUSI OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA KEPADA TVRI DITINJAU DARI PERDA NOMOR 1 TAHUN 1997 TENTANG IZIN PEMAKAIAN TANAH, Skripsi, Universitas Surabaya, Surabaya. Hlm 4-5

Pengelolaan Atas Tanah adalah hak atas tanah diluar Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>69</sup>

Kota Surabaya dalam merujuk peraturan mengenai masalah penguasaan tanah adalah salah satu penyebab kasus dengan adanya Izin Pemakaian Tanah. Tindakan Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Surat Izin Pemakaian Tanah yang disertai dengan kewajiban membayar uang retribusi. Kedua, implikasi dari Izin Pemakaian Tanah ini mengakibatkan masyarakat tidak dapat memperoleh fungsi sertifikat yang seharusnya mereka peroleh melainkan hanya sebatas surat Izin Pemakaian Tanah yang di keluarkan Pemerintah Kota Surabaya dengan berbagai hak dan kewajiban yang telah ditetapkan<sup>70</sup> Tentu hal ini tidak sesuai dengan dasar Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar dari UndangUndang Pokok Agraria bahwa Sumber Daya Alam dipergunakan sebesarbesarnya untuk kemakmuran rakyat, dan yang menjadi pertanyaan apakah dengan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya tersebut sudah mencerminkan bahwa Negara dan khususnya Pemerintah Daerah berpihak pada sebesarbesarnya kepentingan rakyat sebagai subyek hukum dan khususnya pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah atau Pemegang Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) ini.

### **3.3. Pemindahtanganan barang milik daerah dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan barang milik daerah**

Dalam suatu pemerintahan dalam suatu Negara baik pemerintah pusat, pemerintah tingkat Daerah/Provinsi, hingga Kota dan Kecamatan pasti mendapati pemasalahan-pemasalahan yang ada di lingkup wilayahnya. Hal tersebutlah yang mendorong untuk dibuatnya suatu produk hukum yang diharapkan menjadi pedoman dan dasar-dasar diselenggarakan suatu

---

<sup>69</sup> A.P Parlindungan, 1994, Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, Bandung: Mandar Maju, hlm. 1.

<sup>70</sup> M.Noer Kurniawan, 2012, KASUS PERTANAHAN DI ATAS SURAT HIJAU DI KOTA SURABAYA PROVINSI JAWA TIMUR, Skripsi, STPN Yogyakarta, Yogyakarta. Hlm 1

pemerintahan baik tingkat Nasional, dan Daerah dengan benar dan sesuai norma-norma dan nilai-nilai yang ada dalam bangsa dan Negara. Salah satu permasalahan yang kerap terjadi adalah produk hukum yang mengatur mengenai kebijakan-kebijakan Agraria. Sampai saat ini yang menjadi dasar peraturan dibidang pertanahan Nasional adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau sering disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), namun dengan perkembangan zaman pada saat ini terdapat permasalahan-permasalahan dalam bidang pertanahan yang dapat dikatakan sudah tidak terjangkau dan banyak kasus yang tidak terselesaikan mengenai ketimpangan penguasaan tanah yang selama ini melahirkan ketidakadilan penguasaan tanah, konflik agraria, hingga kepastian hukum menjadi cakupan obyek pendaftara tanah dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan yang pendorong untuk dilakukannya Reforma Agraria.<sup>71</sup> Dasar hukum utama untuk redistribusi tanah di Indonesia adalah:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sebagai payung agraria yang mendasari reforma agraria.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, yang merinci objek dan prosedur redistribusi (TORA).

Sedangkan Objek redistribusi menurut Perpres 86/2018 mencakup antara lain:

- Tanah HGU atau HGB yang masa berlakunya telah habis dan tidak diperpanjang,
- Tanah negara bekas hak erfpacht, eigendom, partikelir, dan lain-lain, selama memenuhi ketentuan, termasuk tanah bekas kawasan swapraja.

Tetapi, tidak secara eksplisit menyebutkan “tanah eks-gemeente” (yaitu tanah yang dulunya dikuasai oleh pemerintah kolonial Belanda—gemeente) sebagai objek redistribusi.

---

<sup>71</sup>Kompas, Transisi Agraria dan RUU Pertanahan, Oleh Galih Antreanto, Rabu, 2 Maret 2016., di akses pada tanggal 19 – feb 2025

Salah satu permasalahan yang terjadi dan masih menjadi polemik didalam masyarakat adalah mengenai Hak Pengelolaan Atas Tanah yang terdapat di Kota Surabaya. Permasalahan berawal dari tindakan Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah mengeluarkan dan menerbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang sering disebut warga Kota Surabaya dengan Surat Tanah Hijau diatas tanah yang sebagian belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Pemerintah Daerah Kota Surabaya tersebut mengklaim bahwa tanah tersebut merupakan barang milik daerah dengan mengelola dan mengaturnya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.

Selain hal tersebut, Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah tidak hanya mengeluarkan dan menerbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT), namun juga Izin Pemakaian Bangunan dan juga menarik uang retribusi dari pemakaian tanah tersebut. Hal ini tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.<sup>11</sup> Pemakaian tanah merupakan salah satu obyek dari retribusi kekayaan daerah Kota Surabaya, perihal tersebut di paparkan pada Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah tersebut.

Gambar 3.1

## Skema Status Tanah Penguasaan Kota Surabaya



Dapat disimpulkan bahwa salah satu objek retribusi kekayaan daerah kota Surabaya tersebut adalah baik tanah yang telah bersertifikat yang berbentuk sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) atas nama Pemerintah Kota Surabaya dan tanah yang statusnya belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) tercatat sebagai barang milik daerah di Sistem Informasi Management Barang Daerah (SIMBADA) yang selanjutnya atas keduanya dikeluarkan dan diterbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT), penerbitan Izin Membuka Tanah, serta pemberian izin/pinjam pakai/sewa, pemakaian tanah, bangunan dan rumah. Dari hal Obyek Retribusi Kekayaan Daerah Kota Surabaya Pemakaian Tanah (Pasal 3 ayat (1) butir (a) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Status Tanah Sudah Bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Belum Bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) 73 tersebut Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah menarik retribusi kepada para pemegang Izin tersebut. Hasil Pungutan dari retribusi Izin Pemakaian Tanah (IPT) kemudian disetorkan secara bruto ke Kas Umum Daerah paling lama 1 (satu) hari kerja (Pasal 21 angka 3 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah).

Peneliti juga didapatkan informasi bahwa Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang diklaim oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai salah satu obyek kekayaan daerahnya ini juga telah diatur dalam beberapa peraturan dan undang-undang, yakni :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- 3) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah yang diganti dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.
- 4) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- 5) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Dalam pelaksanaannya Pemindahtanganan barang milik daerah dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan barang milik daerah di atur dalam beberapa peraturan yang berlaku yaitu antara lain adalah

1. Keputusan DPRD GR Surabaya Nomor 03E/DPRD-GR/KEP/1971 tanggal 6 Mei 1971 tentang sewa tanah.
2. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 9 Tahun 1986 tanggal 5 Juli 1986 tentang Pemakaian Rumah yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

3. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1987 tentang pemakaian Tanah atau tempat yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.
4. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 12 Tahun 1994 tentang Ijin Pemakaian tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Tingkat II Surabaya.
5. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Ijin Pemakaian Tanah.
6. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Ijin Pemakaian Tanah.
7. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 16 Tahun 1999 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
9. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemkot Surabaya.
10. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.
11. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2018 tentang Perubahan Tarif Retribusi Kekayaan Daerah.

#### **3.4. Kedudukan surat ijo dalam meningkatkan hak atas tanah oleh pemegang surat izin pemakaian tanah (IPT)**

Surat Ijo (Surat Izin Pemakaian Tanah) adalah surat yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pihak tertentu untuk menggunakan tanah milik daerah dalam jangka waktu tertentu. Surat ini memberikan izin untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan tujuan yang disepakati, namun tidak memberikan hak milik atau hak atas tanah kepada pemegangnya.

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.

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.

Dilihat 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, itupun melalui proses yang lama menunggu terbitnya persetujuan/rekomendasi dari pihak Pemerintah Kota Surabaya. Untuk

jaminan kredit hanya dihargai nilai bangunannya saja, sedang tanah tidak dinilai karena dianggap asset milik Pemerintah Kota Surabaya<sup>72</sup>

Sedangkan dalam perspektif budaya, warga penghuni tanah surat ijo yang nota bene 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.

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.<sup>73</sup>

Berdasarkan data dari Pemerintah Kota Surabaya, luas tanah asset Kota Surabaya sebesar 22.655.279,29 m<sup>2</sup>, dan dari tanah asset Kota Surabaya di terbitkan Ijin Pemakaian tanah sebanyak 46.582 buah dengan luas tanah sebesar 8.928.252 m<sup>2</sup> yang tersebar pada 31 Kecamatan di wilayah Kota Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya sendiri telah menerbitkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 Tentang Izin Pemakaian Tanah itu sendiri berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir f adalah :

---

<sup>72</sup>Anastasia, Njo, 2006, "Penilaian atas Agunan Kredit Berstatus Surat Hijau" dalam Journal of Management and Entrepreneurship Vol. 8, No. 2 (2006), 116-122, Faculty of Economy, Department of Management, Petra Christian University, Surabaya

<sup>73</sup>Di dalam perda-perda yang dibuat dari waktu ke waktu selalu terjadi penyempurnaan konsep tanah surat ijo, semula tanah sewa, barang milik daerah, kekayaan daerah, dan terakhir aset milik Pemkot Surabaya

“Izin yang diberikan oleh Walikotaamadya Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.”

Setiap orang atau badan hukum yang hendak memakai tanah tersebut harus terlebih dahulu memperoleh Izin Pemakaian Tanah dengan mengajukan surat permohonan kepada Walikotaamadya atau pejabat yang ditunjuk<sup>74</sup>

Setelah mendapatkan Izin Pemakaian Tanah, Pemegang izin berkewajiban membayar retribusi sesuai ketentuan yang berlaku, mematuhi dan mentaati semua ketentuan yang ditetapkan, serta menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Setelah memperoleh izin, pemegang Izin Pemakaian Tanah berhak menggunakan / memakai tanah tersebut dengan jangka waktu sebagai berikut :

1. IPT jangka pendek yang berlaku selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 2 (dua) tahun. Ijin diberikan terhadap *kaveling* yang tidak sesuai dengan tata perencanaan kota;
2. IPT jangka menengah yang berlaku selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 5 (lima) tahun. Ijin diberikan terhadap *kaveling* yang telah sesuai dengan tata perencanaan kota;
3. IPT jangka panjang yang berlaku selama 20 (dua puluh ) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 20 (dua puluh ) tahun. Ijin diberikan khusus untuk lokasi usaha dan perumahan yang sebelumnya telah diterbitkan Izin Pemakaian Tanah dan telah sesuai dengan tata perencanaan kota serta luas peruntukan dan penggunaan.

---

<sup>74</sup>Sukaryanto. 2016. *Konflik Tanah Surat Ijo Di Surabaya (Sebuah Perspektif Teoritik-Resolutif)*. Jurnal Agraria Dan Pertanahan. Vol.2. No.2.

Warga yang telah memperoleh Surat Izin Pemakaian Tanah atau Surat Hijau tersebut tidak mendapatkan sertifikat hak atas tanah apa pun selain dari surat hijau sendiri, akan tetapi pemegang izin pemakaian tanah dapat memohon agar diberikan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau hak-hak lain sesuai dengan hak-hak yang terdapat dalam UUPA di atas Hak Pengelolaan terhadap tanah berstatus izin pemakaian tanah tersebut<sup>75</sup>.

Sebagai warga negara yang taat pada hukum yang berlaku warga juga menginginkan untuk mengantongi status hak atas tanah yang di huni secara jelas sesuai dengan peraturan yang ada dan berlaku untuk saat ini. Proses permohonan status peningkatan hak bagi pemegang IPT bukanlah hal yang mudah, pemegang IPT harus melewati beberapa tahapan untuk dapat melepaskan status tanah agar bisa di tingkatkan status hak nya. Dimana untuk melepas tanah aset kota tersebut terdapat di dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.

Kota Surabaya sudah ada 383 pemohon pelepasan tanah aset kota, baru lolos verifikasi ada 33 dan yang tidak lolos verifikasi ada 67 pemohon untuk waktu saat ini.<sup>76</sup>

Dimana dalam proses pengajuan pelepasan tanah aset kota harus sesuai dengan kriteria objek pelepasan tanah aset beserta syarat pemenuhan pengajuan pelepasan tanah aset yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya secara tertulis untuk diajukan ke Walikota melalui Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Namun dari beberapa pemohon yang sudah lolos verifikasi dalam proses pelepasan aset tanah Kota

---

<sup>75</sup>Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 Tentang Izin Pemakaian Tanah ( Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1997 Nomor 1 / B );

<sup>76</sup><http://www.eigendom.blogspot.com>, Tanah Surat Hijau Surabaya, diakses tanggal 19 Februari 2024

Surabaya rata-rata terhenti karena dirasa bahwa pemohon yang ingin melepas status tanah pemkot untuk di tingkatkan status haknya supaya jelas mereka harus membayar biaya kompensasi dengan harga senilai NJOP Kota Surabaya untuk dapat dilepas status tanahnya.

Penanganan Sengketa Pengadaan Tanah Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah bahwa bagi pemegang Izin Pemakaian Tanah yang ingin melepas status tanah harus mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada Walikota melalui perantara Walikota. Yang perlu diketahui bahwa yang bisa melepaskan tanah untuk syarat subyek yang melepas harus asli penduduk Kota Surabaya atau ber KTP Kota Surabaya. Kemudian langkah pertama yang dilakukan pemohon adalah mengambil formulir yang sudah disediakan di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya atau dapat diunduh diweb [dpbt.ac.id](http://dpbt.ac.id) sebagai pemohon pelepasan tanah aset pemkot. Persyaratan selanjutnya bagi pemohon untuk pengajuan pelepasan yaitu harus melampirkan :

1. Fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) Surabaya yang masih berlaku;
2. Fotocopy IPT yang masih berlaku;
3. Bukti pembayaran retribusi pemakaian tanah tahun terakhir;
4. Surat pernyataan kesanggupan untuk membayar segala biaya yang timbul akibat adanya permohonan pelepasan hak.

Bukan hanya itu saja kriteria pelepasan tanah aset pemkot juga harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Peruntukan IPT adalah perumahan dengan penggunaan untuk rumah tinggal;
2. Pemohon merupakan pemegang IPT selama 20 tahun secara berturut – turut (dalam hal pewarisan, jangka waktu 20 tahun dihitung sejak pewaris memperoleh IPT untuk pertama kali);
3. IPT masih berlaku;
4. Luas IPT maksimal 250 m<sup>2</sup>;
5. Hanya satu persil yang bisa dilepaskan bagi yang mempunyai IPT lebih dari satu persil dengan nama yang sama;

6. Lokasi tidak dalam sengketa atau masalah;
7. Lokasi tidak termasuk dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Jika semua kriteria dan persyaratan pelepasan tanah aset pemkot Surabaya sudah sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan maka pemohon dapat mengajukan berkasnya ke Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya untuk melakukan proses ketahap selanjutnya. Proses pelepasan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya dimana terkait tata cara pelepasan sudah diatur di dalam Peraturan Walikota Kota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.

Alur pertama adalah Pemohon mengajukan permohonan pelepasan tanah aset Pemkot kepada Walikota melalui perantara yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Petugas Dinas menerima berkas pengajuan permohonan dari pemohon untuk dicatat dalam buku agenda dan memberikan tanda terima kepada pemohon bahwa berkas sudah diterima oleh petugas. Petugas dibagian bidang pemanfaatan tanah berkoordinasi dengan panitia pelepasan tanah untuk melakukan verifikasi berkas yang sudah diajukan oleh pemohon untuk langsung melakukan survei ke lapangan untuk mengetahui secara langsung apa sudah sesuai berdasarkan kriteria yang sudah ditetapkan atau belum. Setelah hasil survei lolos kemudian panitia akan melaporkan hasil kepada Walikota melalui Kepala Dinas dan membuat surat persetujuan atas tanah yang akan dilepas untuk mendapat tanda tangan dari Kepala Dinas untuk disampaikan kepada pemohon sebagai acuan untuk mengajukan permohonan ukur peta bidang ke Kantor Pertanahan. Sedangkan bagi yang belum lolos maka Kepala Dinas mengeluarkan surat penolakan dan tidak bisa lanjut ke tahap berikutnya.

Alur kedua adalah Bagi Pemohon yang sudah mendapat persetujuan dari Kepala Dinas dan sudah mengajukan permohonan ukur bidang di Kantor Pertanahan diharuskan untuk melengkapi berkas dan mencantumkan peta bidang hasil ukur serta diharuskan membawa sertifikat asli tanah aset Pemkot

Surabaya. Kemudian petugas dinas menerima kembali berkas, lalu mencatat dan memberi tanda terima berkas kepada pemohon. Kepala dinas langsung menunjuk lembaga independent untuk melakukan penilaian atas tanah yang akan dilepas. Lembaga independent langsung melakukan penilaian atas tanah yang akan dilepaskan sesuai dengan luasan hasil ukur dari kantor pertanahan untuk dilaporkan hasilnya ke kepala dinas. Lalu kepala dinas menyampaikan informasi kepada pemohon terkait besarnya nilai pelepasan tanah dan apabila pemohon menyetujui besarnya nilai yang sudah ditetapkan, pemohon harus membuat surat pernyataan persetujuan terhadap besarnya nilai tanah yang sudah disepakati. Kemudian kepala dinas mengajukan usulan tersebut ke sekretaris daerah selaku pengelola barang. Sekretaris daerah meneliti serta mengkaji berkas terkait usulan pelepasan tanah aset untuk segera disampaikan kepada Walikota. Apabila dalam penyampaian berkas Walikota menyetujui usulan pelepasan tersebut, Walikota langsung mengajukan usulan pelepasan tanah ke DPRD untuk mendapat persetujuan pelepasan tanah aset Pemkot.

Alur ketiga adalah DPRD mengeluarkan persetujuan terkait pelepasan tanah. Walikota menetapkan ketetapan didalam Surat Keputusan tentang persetujuan pelepasan tanah dengan membayar ganti kerugian atau disebut biaya kompensasi beserta tata cara pembayaran yang mana keputusan tersebut harus ditandatangani oleh pihak pemohon dan kepala dinas. Untuk pembayaran biaya kompensasi pemohon dapat melalui bank yang sudah ditunjuk sebagai perantara pembayaran kompensasi tersebut. Bagi pemohon yang dirasa tidak mampu membayar secara lunas, pemohon dapat melakukan pembayaran secara mengangsur dan perjanjian pelepasan tanah akan dilakukan setelah pembayaran lunas, sebaliknya jika pembayaran dilakukan langsung lunas maka tanah langsung dilepas oleh pihak Pemkot atas kesepakatan perjanjian yang sudah ditandatangani kedua belah pihak serta penyerahan dokumen terkait Berita Acara Serah Terima (BAST) yang ditandatangani sekretaris daerah dan pemohon. Semua dokumen tersebut kemudian diserahkan ke Kantor Pertanahan untuk mengajukan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang sesuai dengan aturan yang berlaku.

Bagi pemohon pelepasan aset Kota Surabaya harus mentaati dan mematuhi alur yang sudah ditetapkan dan harus menjalani tahapan sesuai prosedur yang sudah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, serta selama proses pelepasan berlangsung pemohon apabila pemohon belum mengantongi sertifikat hak atas tanah pemohon wajib membayar biaya retribusi atau biaya lain yang timbul selama proses berlangsung.

### 3.5. Preskripsi pemindahtanganan tanah surat ijo secara Cuma-Cuma

Peraturan perundang-undangan yang menjadi payung hukum pemindahtanganan Barang Milik Daerah adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dasar hukum penyusunan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah yaitu sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 59 ayat (3), Pasal 90 ayat (3) dan Pasal 98 ayat (5) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah serta PP Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penjualan Barang Milik Negara/Daerah Berupa Kendaraan Perorangan Dinas.

Landreform di Indonesia diatur dalam berbagai regulasi yang levelnya UU hingga peraturan pelaksana:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
  - Pasal 7 → Larangan pemilikan tanah secara berlebihan.
  - Pasal 17 ayat (1) → Menetapkan batas maksimum penguasaan/pemilikan tanah.
  - Pasal 17 ayat (3) → Tanah yang kelebihan dari batas maksimum menjadi obyek landreform untuk dibagikan kepada rakyat.
2. Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
  - Pasal 3 → Menetapkan batas maksimum luas tanah pertanian yang boleh dimiliki.

- Pasal 6 → Kelebihan tanah dari batas maksimum diambil negara dan menjadi obyek landreform.
- 3. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
  - Mengatur detail jenis tanah yang menjadi obyek redistribusi, tata cara penetapan, pembagian, dan kompensasi.
- 4. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan PP No. 224 Tahun 1961
  - Menyempurnakan ketentuan teknis redistribusi tanah.

#### Jenis Tanah yang Menjadi Obyek Landreform

Berdasarkan PP No. 224 Tahun 1961 Pasal 2, obyek landreform meliputi:

1. Tanah yang kelebihan dari batas maksimum yakni tanah pertanian milik perseorangan/badan hukum yang luasnya melebihi ketentuan UU No. 56 Prp 1960, kelebihan ini diambil negara untuk dibagikan.
2. Tanah absentee/guntai (tanah yang dimiliki tetapi tidak digarap sendiri). Pemilik tinggal di luar kecamatan tempat tanah berada, melanggar asas “tanah untuk digarap sendiri”.
3. Tanah bekas swapraja dan bekas hak ulayat yakni tanah bekas daerah swapraja (kerajaan/kesultanan) yang sudah beralih ke negara.
4. Tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara. Termasuk tanah bekas hak erfpacht, eigendom, partikelir (hak milik zaman kolonial) yang tidak diperpanjang.
5. Tanah terlantar yakni tanah hak yang tidak diusahakan atau tidak dipergunakan sesuai peruntukannya

Pengertian dari Barang Milik Daerah (BMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.<sup>77</sup> PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan peraturan turunan dari Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

---

<sup>77</sup>Pasal 1 angka 2 PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Dalam PP No. 27 Tahun 2014, dijelaskan Pengelolaan Barang Milik Daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Salah satu bentuk pengelolaan Barang Milik Daerah yaitu pemindahtanganan.

Pemindahtanganan barang milik daerah merupakan salah satu dari lingkup pengelolaan barang milik daerah, selain perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Barang Milik Daerah yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dapat dipindahtangankan.<sup>78</sup> Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Daerah.<sup>79</sup> Bentuk pemindahtanganan barang milik daerah meliputi:

#### 1. Penjualan

Penjualan adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang.

#### 2. Tukar Menukar

Tukar menukar adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antar pemerintah daerah, atau antara pemerintah daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang, paling sedikit dengan nilai seimbang .

#### 3. Hibah

---

<sup>78</sup>Pasal 329 Ayat (1) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

<sup>79</sup>Pasal 1 angka 40 Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

Hibah adalah pengalihan kepemilikan barang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, antar pemerintah daerah, atau dari pemerintah daerah kepada pihak lain, tanpa memperoleh penggantian .

#### 4. Penyertaan Modal

Pemerintah Daerah Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara

Barang milik daerah dapat dipindahtangankan setelah mendapatkan persetujuan DPRD atau Gubernur/Bupati/Walikota. Pemindahtanganan barang milik daerah dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD untuk:

1. tanah dan/atau bangunan; atau
2. selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5.000.000.000,- (lima miliar rupiah).<sup>80</sup>

Pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan tidak memerlukan persetujuan DPRD, apabila:

1. sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
2. harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen penganggaran;
3. diperuntukkan bagi pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan;
4. diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau

---

<sup>80</sup>Pasal 331 Ayat (1) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

5. dikuasai pemerintah daerah berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.<sup>81</sup>

Selanjutnya, untuk pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dilakukan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota. Sedangkan pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dilakukan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan DPRD. 18 Usulan untuk mendapatkan persetujuan DPRD tersebut diajukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Usulan persetujuan pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan dilakukan per tiap usulan. Nilai tanah dan/atau bangunan sampai dengan Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) atau lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) merupakan nilai wajar untuk pemindahtanganan dalam bentuk penjualan, tukar menukar dan penyertaan modal. Sedangkan untuk pemindahtanganan dalam bentuk hibah, nilai tanah dan/atau bangunan sampai dengan Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) atau lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) tersebut merupakan nilai perolehan.

Warga Kota Surabaya yang memiliki aset berupa surat ijo ini mayoritas adalah masyarakat dengan strata sosial menengah ke bawah, yang untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya aja sudah mengalami kesulitan. Namun, masih harus mengalami ketidakadilan hukum, dikarenakan Pemerintah Kota Surabaya, yang selanjutnya disebut Pemkot Surabaya mewajibkan warga Kota Surabaya yang memiliki aset surat ijo untuk membayar retribusi setiap tahunnya, selain membayar PBB, dan harus melakukan perpanjangan surat ijo

---

<sup>81</sup>Pasal 331 Ayat (2) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

setiap 5 (lima) tahun sekali. Hal tersebut lah yang dikatakan sebagai ketidakadilan hukum, sebab warga Kota Surabaya dahulu sudah pernah melakukan pembelian atas aset tersebut, bahkan pembelian aset tersebut ada yang dilakukan oleh nenek moyangnya, namun masih saja harus membayar retribusi kepada Pemkot Surabaya.

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

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

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa IPT adalah izin untuk memakai tanah. Pasal 1 angka 6 PERDA IPT menyatakan bahwa “Tanah yang dimaksud adalah tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah Daerah”. Kepemilikan hak atas tanah oleh Pemerintah Daerah, berdasarkan UUPA

dapat berupa Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Namun demikian, berdasarkan data-data yang ada di lapangan, tidak banyak tanah IPT yang telah terbit hak pengelolaan, bahkan beberapa diantaranya masih dalam proses pengajuan hak kepada Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN). IPT adalah suatu produk hukum einmalig, dimana penetapannya hanya berlaku sekali. PERDA IPT membedakan IPT dari jangka waktunya, yaitu IPT jangka pendek untuk 3 (tiga) tahun, IPT jangka menengah untuk 5 (lima) tahun dan IPT jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun. Meski demikian, PERDA IPT memberikan kesempatan kepada pemilik IPT untuk memperpanjang. Sehingga, jika IPT tidak diperpanjang atau tidak dikabulkan perpanjangannya, maka seharusnya IPT tersebut berakhir. Bentuk IPT yang berupa izin, memberikan wewenang kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk mencabut IPT dengan dasar untuk kepentingan umum atau pelanggaran-pelanggaran lainnya. Di sisi lain, pemilik IPT diharuskan untuk membayar uang retribusi yang mana nilainya tidaklah kecil setiap tahunnya. Bahkan, IPT yang dapat dipindahtanggankan dengan jual beli juga mengharuskan Penerima IPT baru untuk membayar harga jual beli kepada pemilik IPT lama, dimana harganya juga tidak murah.

Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Rencana Tata Ruang Wilayah telah mengalami perubahan, dimana perubahan tersebut juga berimplikasi pada fungsi suatu wilayah atau suatu bidang tanah. Tidak kecil kemungkinan suatu bidang tanah berubah fungsinya menjadi kepentingan umum. Hal tersebut membuat pemilik IPT harus sewaktu waktu rela melepaskan haknya untuk menguasai tanah IPT. Tentu potensi adanya pencabutan tersebut membuat pemilik IPT harus berdebar-debar atau dalam posisi yang tidak aman. Ketika suatu subyek hukum telah membayar retribusi, membayar PBB, atau bahkan membayar kepada pemilik IPT lama untuk mendapatkan izin tersebut, dirinya harus rela jika sewaktu-waktu izin tersebut dicabut dan mengharuskannya hengkang dari bidang tanah tersebut, serta tanpa diketahuinya bahwa sesungguhnya dasar dari izin tersebut sebenarnya tidaklah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh

karena itu, untuk memberikan kepastian hukum serta untuk memenuhi jiwa politik hukum agraria Indonesia yang sesungguhnya, adalah suatu hal yang tepat jika Pemerintah Kota Surabaya melepaskan aset tanah IPT kepada Warga Negara Indonesia yang telah menguasainya cukup lama dengan mengecualikan bidang-bidang tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Perda RT RW dengan catatan telah memiliki dasar hak atas tanah yang sesuai peraturan perundang-undangan

Tanah yang menjadi hak milik melalui pelepasan tanah aset pemerintah kota surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya (selanjutnya disebut Perda Pelepasan Tanah Aset) dan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya (selanjutnya disebut Perwali Tata Cara Pelepasan Tanah Aset). Dalam kedua aturan tersebut mengatur mengenai obyek pelepasan tanah aset pemerintah kota surabaya adalah tanah yang telah diterbitkan IPT dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Peruntukkan IPT adalah perumahan dengan penggunaan untuk rumah tinggal;
- b. Pemohon merupakan pemegang IPT selama 10 (dua puluh) tahun secara berturut-turut
- c. IPT masih berlaku
- d. Luas IPT Maksimal 250 m<sup>2</sup>
- e. Hanya satu persil yang bisa dilepaskan bagi yang mempunyai IPT lebih dari satu persil
- f. Tidak dalam sengketa/masalah
- g. Tidak termasuk dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah

Lebih lanjut dalam Pasal 3 Perwali Kota Surabaya menjelaskan pemegang IPT yang berhak mengajukan permohonan pelepasan tanah adalah

orang yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Surabaya. Atas permohonan pelepasan tanah tersebut dilakukan oleh walikota atas persetujuan dari DPRD. Berdasarkan keputusan persetujuan tersebut, pemerintah membuat perjanjian dengan pemohon, yaitu perjanjian pembayaran kompensasi dan perjanjian pelepasan tanah, kompensasi tersebut didapatkan dari perhitungan perkiraan nilai tanah yang akan dilepaskan. Sehingga Pemilik IPT lagi-lagi harus mengeluarkan biaya (yang mana kemungkinannya tidaklah kecil) untuk mendapatkan hak atas tanah yang seharusnya menjadi haknya sebagai warga Negara Indonesia.

Pelepasan IPT yang hanya dapat dilakukan atas dasar permohonan pemilik IPT, dan juga hanya dapat diberikan kepada tanah dengan luas maksimal 250 m<sup>2</sup> serta hanya untuk satu persil meski pemilik IPT memiliki beberapa persil, memberikan potensi bahwasanya tidak semua IPT dapat dilepaskan. Telah disebutkan sebelumnya, bahwa pemanfaatan aset tanah dengan IPT tersebut menyalahi peraturan perundang-undangan dan tidak sesuai dengan UUPA. Dengan demikian, seharusnya pemerintah kota Surabaya memberikan kepastian hukum atas hak atas tanah yang dimilikinya di atas tanah-tanah IPT tersebut dan tidak lagi mengusahakannya dengan cara izin pemakaaian tanah, karena cara tersebut adalah cara yang berdasarkan pada PP Penguasaan Tanah Negara yang mana tidak sesuai dengan UUPA. Adapun untuk menghindari adanya kerugian bagi pemilik IPT, ada baiknya bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk memberiakn kepastian mengenai letak-letak akan dibangunnya fasilitas kepentingan umum dan melepaskan sisanya kepada Pemilik IPT dengan catatan tidak membebankan kompensasi yang terlalu tinggi mengingat kontribusi mereka dalam pemasukan APBD baik dari PBB dan biaya retribusi.

Tanah milik atau tanah yang dikuasai/dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Izin Pemakaaian Tanah (IPT) dapat diberikan kepada perseorangan atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Untuk mendapatkan Izin Pemakaaian Tanah (IPT),

yang bersangkutan harus mengajukan permohonan tertulis terlebih dahulu kepada Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk, yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan. Izin Pemakaian Tanah (IPT) diterbitkan terhadap permohonan yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998. Penerbitan Izin Pemakaian Tanah dibagi menjadi 3 (tiga) katagori, yaitu:

1. Katagori peresmian, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang sebelumnya pernah diterbitkan izin;
2. Katagori perpanjangan, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru guna menggantikan Izin Pemakaian Tanah yang masa berlakunya sudah habis;
3. Katagori pengalihan hak, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru sebagai akibat terjadinya pengalihan hak karena jual beli, hibah, atau warisan

Dalam studi kasus ini Pemerintah daerah Kota Surabaya sebagai pemangku kebijakan, dalam setiap keputusan yang akan dijatuhkan haruslah melalui koridor dan alur yang sudah sesuai dengan peraturan yang ada. Terkait dengan prinsip keabsahan tersebut, Pasal 5 UUAP menyatakan bahwa Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan 3 (tiga) pokok hal yakni, pertama asas legalitas, kedua asas perlindungan hak asasi manusia dan yang ketiga Asas- asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Selanjutnya di dalam Pasal 10 UUAP menyatakan ada 8 (delapan) AUPB yang dimaksud dari pasal 5 tersebut dalam undang-undang ini yakni meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Jika dibaca dengan seksama, dasar ketentuan yang di gunakan Pemerintah Kota Surabaya sebagai landasan dikeluarkannya KTUN

tersebut yang telah dijelaskan di Pendahuuan, memiliki muatan muatan yang tidak linier dan tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundangundangan yang berlaku. Meskipun mencantumkan UUD NRI 1945, UU HAM sebagai dasar hukum dalam bagian mengingat, namun ketiga produk hukum tersebut tidak mampu menterjemahkan sesuai substansi dan hierarkinya. Substansi dari ketiganya adalah larangan yang juga berarti pembatasan terhadap hak beragama dan berkeyakinan.

Padahal, beberapa peraturan perundangan diatasnya justru konsisten memberikan perintah untuk menjamin hak kebebasan beragama dan berkeyakinan tersebut tanpa diskriminasi. Dengan demikian, fakta ini juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf b UUAP yang menyatakan bahwa HAM juga harus menjadi dasar dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, di dalam penjelasan Pasal 5 huruf b UUAP menjelaskan terkait “asas perlindungan terhadap hak asasi manusia” bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan disini Pemerintah Kota Surabaya tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945.

