

## **BAB II**

### **TANAH SURAT IJO SEBAGAI BIDANG TANAH YANG MENJADI OBJEK REDISTRIBUSI DAN LANDREFORM DALAM UNDANG - UNDANG POKOK AGRARIA**

#### **2.1. Bidang tanah yang menjadi objek redistribusi dan landreform**

Bila kita perhatikan di negara kita istilah yang biasa dipergunakan adalah “land reform”. Secara harfiah perkataan landreform berasal dari bahasa Inggris, yaitu : land, yang artinya tanah dan reform yang artinya perubahan, perombakan. Landreform berarti perombakan terhadap struktur pertanahan, akan tetapi sebenarnya yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan pertanahan, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani.<sup>26</sup>

Pembaharuan agraria dalam bidang pertanahan khususnya penataan kembali struktur penguasaan tanah sebenarnya telah dikenal sejak jaman Romawi Kuno, sekalipun bentuk dan sifatnya berbeda-beda sepanjang jaman, sesuai dengan tuntutan jaman serta tergantung dari tujuan para elit yang berkuasa. Secara sepintas, latar belakang sejarah pencetusan gagasan landreform dimulai pada abad ke 6 Sebelum Masehi sebagaimana yang dikemukakan oleh Ella H Tuma dalam bukunya yang berjudul: “The Twenty Sixth Century of An Agrarian Reconstruction”; masa agak rinci kapan landreform dimulai kira-kira sekitar tahun 133 Sebelum Masehi yakni ketika dua kakak beradik berkebangsaan Roma, Tiberius Gracchus dan Gaius Gracchus, mengusulkan kepada senat Romawi untuk membuat undangundang yang membatasi pemilikan tanah pertanian yang luas. Meskipun pada akhirnya mereka dibunuh oleh para tuan-tuan tanah (selaku lawan), namun

---

<sup>26</sup>Sri Sudaryatmi, Penentuan Hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul dalam Kaitannya dengan Pengembangan Ekonomi Wilayah Pantai (Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul, Kecamatan Margoyoso, Kabupaten Pati). Tesis Magister Ilmu Hukum, Program Sarjana, Hal. 42.

momen penting ini akhirnya menjadi suatu peristiwa besar di dunia yang kelak mendatangkan keadilan, kesejahteraan bagi rakyat kecil dan menaikkan martabat manusia<sup>27</sup>

Gagasan tersebut kemudian oleh Lenin disebut sebagai landreform yang kini banyak digunakan oleh negara-negara di berbagai dunia, baik untuk kepentingan politis, sosial, ekonomi maupun pertahanan dan keamanan<sup>28</sup>

Selanjutnya untuk memahami sebagaimana pelaksanaan landreform dan redistribusi tanah, seyogyanya diperlukan pemahaman akan definisi dari keduanya, oleh karena itu akan diuraikan guna menghindari kerancuan dalam pendefinisianya.

Secara harfiah, perkataan landreform berasal dari bahasa Inggris yaitu Land artinya tanah dan Reform artinya perubahan, perombakan. Jadi pengertian landreform adalah perombakan terhadap struktur pertanahan. Akan tetapi yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan tanah, melainkan juga perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam.<sup>29</sup>

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa program landreform meliputi landreform dalam arti luas dan dalam arti sempit. Sehubungan dengan ini Peter Doner menyatakan bahwa: “perombakan pertanahan atau landreform dalam arti sempit menunjukkan kepada tindakan untuk membagi-bagikan kembali tanah bagi kepentingan petani, sedangkan dalam arti luas dapat meliputi konsolidasi dan registrasi wilayah<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup>Georitno, Landreform Sebuah Gagasan Besar Manusia, Majalah Bumi Bhakti Adhiguna, Nomor 2 Tahun 1 Juni 1991, Jakarta, Hal. 7

<sup>28</sup>A.P. Parlindungan, Landreform di Indonesia suatu Perbandingan, Mandar Maju, Bandung, 1987, Hal 58.

<sup>29</sup>Hustiati, Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1990, Hal. 31-32.

<sup>30</sup>Koen Soebakti, Landrefom Catat-catat di Dalam Struktur Agraria sebagai Hambatan bagi Perkembangan Ekonomi, Jakarta Pusdiklat, Jakarta, 1975, Hal. 12.

Sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang pokok agraria (UUPA) maka dikeluarkanlah Undang Undang nomor 56 Prp Tahun 1960, Peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 beserta berbagai peraturan pelaksanaannya. Secara harfiah istilah Landreform berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata “land” yang berarti tanah dan kata “reform” yang berarti perombakan. Oleh karena itu, Landreform secara sederhana dapat diartikan sebagai perombakan tanah. Akan tetapi dalam konsep Landreform yang sesungguhnya tidaklah sesederhana itu, artinya tidak hanya perombakan tanah atau perombakan struktur penguasaan tanah, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna meningkatkan penghasilan petani dan perombakan ini sifatnya mendasar. Oleh karena itu, untuk mempelajari konsep Landreform yang sebenarnya ada beberapa pendapat para ahli mengenai Landreform yang dapat dilihat dalam beberapa literatur-literatur agraria.

Dari pernyataan diatas tersebut bahwa pengertian tanah mempunyai arti yang bermacam-macam dan sangat tergantung dalam bidang ilmu mana orang melihatnya. Dari aspek hukum tanah dapat diartikan sebagai milik (hak milik), tetapi dari disiplin lain pengertian tanah tidak demikian, bisa saja mempunyai arti sumber kekuatan atau strategi politik, faktor produksi, merupakan bagian dari system social yang menunjukkan pada, atau mempunyai pengertian lahan dalam ilmu pertaniandan lain-lain. Tetapi secara umum pengertian stratifikasi social tanah tersebut menunjukkan pada penggunaan tanah. Sedangkan istilah reform sudah jelas menunjukkan kepada perombakan, mengubah/membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian Landreform berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.

Adapun pengertian Landreform bisa berarti luas bisa berarti sempit. Adi Putra Parlindungan menyatakan bahwa Landreform bertujuan luas dan di kalangan dunia internasional Landreform itu bermakna :

1. Perubahan hubungan antara manusia dengan tanah, contohnya ialah bahwa petani itu berhak mempunyai tanah sendiri dan dikembangkan agar petani itu mempunyai hak milik.
2. Perubahan dan perlindungan petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan pertuanan tanah misalnya dengan menentukan suatu bagian tertentu yang harus diberikan kepada tuan tanah dalam bagi hasil.
3. Larangan memiliki tanah yang luas, disebut juga dengan larangan latifundia.
4. Larangan absenteeisme atau guntai yang berarti bahwa tidak diperkenankan orang mempunyai tanah pertanian jika tidak digarap sendiri, dia bertempat tinggal di luar lokasi tanah pertanian atau sama sekali tidak mengerjakan tanah itu dan menyewakannya atau menyuruh orang lain untuk mengerjakannya.
5. Penetapan suatu ceiling bagi kepemilikan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya latifundia atau mencegah penumpukan tanah dengan 1 orang yaitu land lord

Pengertian Landreform di Indonesia dibagi atas dua bagian, yaitu :

1. Landreform dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah Agrarian Reform/Panca Program, terdiri dari:
  - a. Pembaharuan Hukum Agraria II-4
  - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah.
  - c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
  - d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.
  - e. Perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya serta, penggunaannya secara berencana sesuai dengan daya dan kesanggupan serta kemampuannya

2. Landreform dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Sedangkan Ladejinsky mendefinisikan sebagai berikut :

Agrarian reform adalah unsur-unsur yang seluruhnya atau sebagian besar meliputi pendistribusian tanah kepada kaum tak bertanah serta pengaturan pembiayaan yang layak bagi pembelian tanah jaminan bagi penguasaan tanah dan penyakapan yang adil, metode penggarapan yang lebih baik melalui asistensi teknis, kredit yang cukup, fasilitas pemasaran lewat koperasi dan lain-lain.<sup>31</sup>

Di Indonesia, pengertian landreform terangkum dalam UUPA, yang menurut beberapa pakar diantaranya Boedi Harsono<sup>32</sup>, Efendy Perangin<sup>33</sup> dan Mustafa<sup>34</sup>, membagi atas 2 (dua) bagian yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program 20: (1) pembaharuan hukum agraria, (2) penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah, (3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur (4) perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah, (5) perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya. Sedangkan landreform dalam arti sempit hanya mencakup program butir keempat, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

---

<sup>31</sup>Ladejinsky W, *Agrarian Reform in Asian*, Leiden, 1980, Hal. 33.

<sup>32</sup>Boedi Harsono dalam Abdurrahman, *Beberapa Masalah tentang Landreform*. Pusat Studi Hukum Tanah. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 1990, Hal. 2.

<sup>33</sup>Efendy Parangin, *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, Hal. 121.

<sup>34</sup>Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remaja Karya, Bandung, 1988, Hal. 27.

Adapun yang merupakan ciri pokok pelaksanaan Landreform di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Tidak menghapus hak milik perseorangan atas tanah bahkan secara kuantitatif menambah jumlah pemilik tanah.
- b. Adanya suatu jaminan pembayaran ganti rugi (kompensasi) bagi para bekas pemilik tanah-tanah pertanian kelebihan dan absentee yang dikuasai oleh pemerintah.<sup>35</sup>

Tujuan Landreform yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap, sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dengan berlandaskan pada tujuan secara umum di atas, maka secara khusus Landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu :

#### 1. Tujuan Sosial Ekonomis

- a. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada Hak Milik.
- b. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

#### 2. Tujuan Sosial Politis

- a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.
- b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud ada pembagian yang adil pula.

#### 3. Tujuan Mental Psikologis

---

<sup>35</sup>I Nyoman Budi Jaya, Op. Cit, Hal. 10.

- a. Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- b. Memperbaiki hubungan kerja petani dan penggarapnya.<sup>36</sup>

Menurut Russel King, bahwa tujuan diadakannya landreform adalah<sup>37</sup>

- a. Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah; ada dua dimensi untuk tujuan ini; pertama, adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah di antara para pemilik tanah. Hal ini dapat dilakukan dengan insentif, yaitu dengan redistribusi tanah; kedua, untuk mengurangi perbedaan pendapatan.
- b. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah

Beranjak dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa landreform memiliki tujuan umum dan khusus dari program landreform, yaitu: Tujuan umum, landreform memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan makmur sesuai dengan dasar negara republik Indonesia. Tujuan khusus, tujuan landreform terbagi menjadi 3: pertama, Tujuan Sosial Ekonomis, dapat Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada Hak Milik dan Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat. Kedua, Tujuan Sosial politis dengan cara Mengakhiri sistem tuan tanah, menghapuskan pemilikan tanah yang luas dan Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud ada pembagian yang adil pula. Ketiga, Tujuan Mental Psikologis dengan Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani.

Program yang memegang peranan penting dalam mewujudkan program landreform salah satunya adalah pelaksanaan redistribusi tanah, berupa

---

<sup>36</sup>Soeprapto, R. UUPA dalam Praktek, Jakarta, 1986, Hal. 123.

<sup>37</sup>Russel King, Landreform: A world Survey, West New Opress, Boulder, Colorado,1997, lihat Arie Sukanti Hutagalung, Hal. 14.

pengambil alihan tanah-tanah pertanian oleh pemerintah yang kemudian dibagikan kepada para petani yang tidak memiliki tanah. Obyek tanah redistribusi atau “tanah redis” adalah tanah pertanian yang sudah berstatus tanah negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh pemerintah atau BPN sebagai “tanah obyek landreform”<sup>38</sup>.

Hakekatnya program redistribusi bukanlah program distribusi, karena tanah-tanah obyek landreform yang sudah berstatus tanah negara bisa berasal dari dua kemungkinan berikut:<sup>39</sup>

- a. Tanah negara bebas, merupakan tanah yang berasal dari tanah bekas perkebunan swasta asing/perkebunan besar pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yang dinasionalisasi oleh UUPA. Misalnya: bekas tanah hak erfpaat (semacam tanah HGU).
- b. Tanah negara sebagai hasil pembebasan merupakan tanah dengan pembayaran ganti kerugian atas tanah-tanah kelebihan, tanah guntai dan tanah terlantar.

Program Redistribusi tanah obyek Landreform merupakan sasaran yang harus diwujudkan oleh pemerintah suatu negara dalam pemerataan kesejahteraan rakyat dan juga disesuaikan dengan kondisi dari negara tersebut. Adapun program redistribusi yang di Indonesia meliputi<sup>40</sup>

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan kepemilikan tanah secara absentee atau guntai;
- c. redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
- d. pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;

---

<sup>38</sup>Herman hermit, Cara Memperoleh Sertifikat Tanah, Tanah Hak Milik, Tanah Negara, Tanah Pemda, dan Tanah Balik Nama, CV Mandar Maju, Bandung, 2009, Hal. 162.

<sup>39</sup>Ibid. Hal 162 – 163.

<sup>40</sup>Boedi harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djembatan, Cetakan Kelima, Jakarta, 1994, Hal. 288

- e. pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- f. penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau terkecil.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menyatakan bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan sebagai Obyek landreform adalah:

- a. Tanah kelebihan batas maksimum, yaitu tanah yang melebihi batas ketentuan yang boleh dimiliki oleh seseorang atau satu keluarga. Luas batas maksimum ditentukan perdaerah tingkat II dengan memperhatikan faktor jumlah penduduk, luas daerah, dan sebagainya. Daerah tersebut dibagi menjadi daerah yang tidak padat dengan pemilikan maksimum 20 hektare, cukup padat maksimum 9 hektare dan sangaat padat maksimum pemilikannya 6 hektare.
- b. Tanah absentee, yaitu tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah dan kecamatan tersebut letaknya tidak berbatasan.
- c. Tanah bekas swapraja, yaitu tanah bekas wilayah kerajaan atau kesultanan, yang dengan UUPA beralih menjadi tanah negara Republik Indonesia.
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Tindaklanjut dari bagian ke empat diatas adalah Keputusan BPN Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/ Landreform pada bagian KEDUA, meliputi:

Tanah-tanah Negara Lainnya yang akan ditegaskan menjadi obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/ Landreform oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional meliputi:

- a. Tanah Negara Bebas;
- b. Tanah-tanah bekas Hak Erfpacht;

- c. Tanah-tanah bekas Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang hak atau telah dicabut/dibatalkan oleh Pemerintah;
- d. Tanah-tanah Kehutanan yang telah digarap/dikerjakan oleh rakyat dan telah dilepaskan haknya oleh Instansi yang bersangkutan;
- e. Tanah-tanah bekas Gogolan;
- f. Tanah-tanah bekas Hak Adat/ Ulayat.

Program penyelenggaraan Redistribusi TOL didasarkan pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Mengenai penetapan dan pelaksanaannya, berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian; Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. 30/ Ka/ 1962; Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat; Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1980 Mengenai Perincian Tugas Dan Tata Kerja Pelaksanaan Landreform; Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 1992 Tentang Susunan dan Tugas Panitia Pemeriksaan Tanah; Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1995 Tentang Perubahan dan Penyempurnaan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya; Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 Tentang Penertiban Tanah-Tanah Obyek Redistribusi Landreform; Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun

1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara; Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam, Keputusan BPN Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/Landreform; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Pemakaian tanah Pemerintah Kota Surabaya semula diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 3 Tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau tempat-tempat Yang dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Peraturan Daerah ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 12 Tahun 1994 tentang Pemakaian Tanah atau tempat-tempat Yang dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 12 Tahun 1994 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah. Peraturan yang melaksanakan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya semula dilaksanakan oleh Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 202 Tahun 1987. Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 202 Tahun 1987 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penyelesaian izin Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat yang dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

Pengertian Izin Pemakaian Tanah disebutkan dalam Pasal 1 huruf f Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997

jo Pasal 1 huruf h Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998, adalah Izin Pemakaian Tanah adalah izin yang diberikan oleh Walikota madya 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 No. 5 Tahun 1960

Kota Surabaya merupakan salah satu kota yang memiliki keunikan dalam hal pengelolaan tanah. Dalam hal pengelolaan tanah di Surabaya dikenal status tanah yang disebut dengan istilah “surat ijo”. Surat ijo merupakan fenomena hubungan kontraktual antara dua pihak yang saling membutuhkan, yakni warga penghuni dan Pemerintah Kota Surabaya.<sup>4</sup> Pemerintah Kota Surabaya menganggap bahwa tanah-tanah bekas masa kolonial atau tanah surat ijo merupakan tanah milik negara yang digunakan untuk kemakmuran rakyat.

Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 tahun 2016 tentang Ijin Pemakaian Tanah (IPT). Peraturan Daerah ini memberikan kepastian mengenai surat ijo yang merupakan Aset dari Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya dapat menarik uang retribusi atau uang sewa kepada pihak penyewa dalam hal ini warga pemilik surat ijo

Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang untuk memberikan bagian dari tanah yang dikelolanya tersebut kepada masyarakat kota Surabaya, dengan cara menerbitkan Surat Ijin Pemakaian Tanah (SIPT), yang dikalangan warga kota Surabaya surat IPT yang bersampul hijau itu sebagai surat ijo (surat hijau). Atas penerbitan Ijin Pemakaian Tanah tersebut, Pemerintah Kota Surabaya memungut sejumlah uang untuk dimasukkan kekas negara. Hal ini menimbulkan pertentangan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga yang memiliki surat ijo. Warga Surabaya dibebani untuk membayar uang retribusi juga dibebani berbagai pungutan yang memberatkan, seperti Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan lain

sebagainya. Hal ini sangat membebani warga pemegang surat ijo karena harus mengeluarkan banyak biaya agar dapat memakai tanah yang ditempati.

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<sup>41</sup>.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998, pihak ketiga yang hendak memakai tanah milik atau tanah yang dikuasai/dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya harus mendapat izin terlebih dahulu dari Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk, yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah (IPT). Tanah yang diterbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) adalah tanah milik atau tanah yang dikuasai/dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Izin Pemakaian Tanah (IPT) dapat diberikan kepada perseorangan atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Untuk mendapatkan Izin Pemakaian 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

---

<sup>41</sup>Urip Santoso, "Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya," Jurnal Yuridika 25, no. 1 (April 2010): Hal 4.

No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998, Izin Pemakaian Tanah dibedakan menjadi 3 (tiga) klasifikasi, yaitu:

1. Klasifikasi I, Izin Pemakaian Tanah jangka panjang, yang berlaku selama 20 (duapuluh) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 20 (duapuluh) tahun khusus untuk usaha dan perumahan;
2. Klasifikasi II, Izin Pemakaian Tanah jangka menengah, yang berlaku selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 5 (lima) tahun;
3. Klasifikasi III, Izin Pemakaian Tanah jangka pendek, yang berlaku selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 2 (dua) tahun.

Surat Izin Pemakaian Tanah ditandatangani oleh Sekretaris Kota Surabaya, kutipan Surat Izin Pemakaian Tanah ditandatangani oleh Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya. Dengan telah diterimanya Surat Izin Pemakaian Tanah, maka pemohon sudah berhak memakai tanah yang dimiliki dan atau dikuasai/dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Izin Pemakaian Tanah di Surabaya diatur dalam Peraturan Daerah Surabaya Nomor 3 tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah. Dalam Pasal 1 angka 7 Perda Surabaya dinyatakan bahwa IPT adalah izin yang diberikan walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana di atur dalam Undang undang pokok agrarian.

Selanjutnya disebutkan pula bahwa Surat Izin Pemakaian Tanah adalah tanah yang disewakan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada warga kota tertentu. Sebagai bukti warga yang menyewa tanah tersebut atau biasa disebut Hak Pengelolaan, itu diberi surat keterangan yang bersampul hijau,

masyarakat memberi nama kepada tanah Hak pengelolaan itu sebagai tanah “sertifikat hijau” atau surat ijo<sup>42</sup>

## **2.2. Akibat Hukum yang timbul dari perjanjian sewa menyewa tanah surat ijo**

Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum.<sup>43</sup> Karena suatu peristiwa hukum disebabkan oleh perbuatan hukum, sedangkan suatu perbuatan hukum juga dapat melahirkan suatu hubungan hukum, maka akibat hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu perbuatan hukum dan/atau hubungan hukum. Lebih jelas lagi, menurut Syarifin, akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.<sup>44</sup> Berdasarkan uraian tersebut, untuk dapat mengetahui telah muncul atau tidaknya suatu akibat hukum, maka yang perlu diperhatikan adalah hal-hal sebagai berikut :

- a. Adanya perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau terdapat akibat tertentu dari suatu perbuatan, yang mana akibat itu telah diatur oleh hukum;
- b. Adanya perbuatan yang seketika dilakukan bersinggungan dengan pengembanan hak dan kewajiban yang telah diatur dalam hukum (undang-undang).

Akibat hukum yang timbul dari perjanjian sewa-menyewa tanah mengacu pada hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pihak-pihak yang terlibat, yaitu pihak penyewa dan pihak yang menyewakan yang di sepakati dengan adanya suatu perjanjian yang telah dibuat. Kata perjanjian dalam bahasa Indonesia merupakan kata yang mempunyai (salah satu) arti sebagai

---

<sup>42</sup>Sri Hajati, *Politik Hukum Pertanahan* (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), Hal. 60–61.

<sup>43</sup>Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal. 86.

<sup>44</sup>Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2009, Hal. 71.

persetujuan (lisan atau tertulis) yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing berjanji akan menaati apa yang disebut dalam persetujuan itu.<sup>45</sup>

Perjanjian juga secara umum memiliki arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas perjanjian berarti setiap perjanjian yang menimbulkan akibat hukum sebagai yang dikehendaki (atau dianggap dikehendaki) oleh para pihak termasuk di dalamnya, perkawinan, perjanjian kawin dan lain-lain. Sedangkan dalam arti sempit, perjanjian berarti perjanjian yang ditujukan pada hubungan-hubungan hukum dalam lapangan hukum kekayaan saja seperti yang dimaksud oleh buku III BW.<sup>46</sup>

Pada prinsipnya suatu perjanjian terdiri dari satu atau serangkaian janji yang dibuat oleh para pihak. Namun menurut Sudikno Mertokusumo, perjanjian hendaknya dibedakan dengan janji. Walaupun janji itu didasarkan pada kata sepakat, akan tetapi kata hak dan kewajiban. Oleh karena itu apabila janji tersebut dilanggar maka tidak ada akibat hukumnya, sehingga tidak ada sanksi yang dapat dikenakan pada pelanggaran janji tersebut.<sup>47</sup>

Seperti yang telah dikemukakan bahwa perjanjian merupakan salah satu sumber lahirnya perikatan. Tanpa adanya perjanjian tidak akan terbentuk suatu perikatan. Dengan adanya perjanjian maka timbul hubungan hukum di antara para pihak, yang mana pihak yang satu berhak atas prestasi, dan pihak lain wajib untuk memenuhi prestasi tersebut. Hubungan hukum inilah yang disebut perikatan, sehingga dapat dikatakan bahwa perikatan sebagai akibat dari adanya perjanjian yang dibuat oleh para pihak, maka dengan kata lain perjanjian melahirkan suatu perikatan.

Perjanjian yang menimbulkan perikatan membawa konsekuensi lahirnya hak dan kewajiban di antara para pihak yang membuat perjanjian. Dengan demikian suatu perikatan terdapat pula hak dan kewajiban. Misalnya

---

<sup>45</sup>Habib Adjie, Dkk, Akta Notaris untuk Perbankan Syariah, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017, Hal. 18.

<sup>46</sup>J. Satrio, "*Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*" Buku 1, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, Hal. 28.

<sup>47</sup>Sudikno Metrokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1999, Hal. 110.

dalam perjanjian timbal balik maka hak dan kewajiban tersebut melekat pada pihak-pihak yang membuat perjanjian tersebut. Hak dan kewajiban tersebut merupakan akibat dari suatu hubungan hukum (perikatan) yaitu hubungan yang diatur oleh hukum.<sup>48</sup>

Keberadaan kesepakatan memegang peran yang sangat penting atau sangat dominan guna terwujudnya suatu perjanjian, artinya bahwa tanpa adanya kesepakatan, maka suatu perjanjian tidak akan pernah ada. Hal ini merupakan syarat yang harus ada, karena dalam perjanjian tentunya melibatkan dua orang/pihak atau lebih. Tanpa adanya kata sepakat dari dua orang/pihak atau lebih tersebut, niscaya perjanjian tidak akan pernah ada. Kesepakatan ini merupakan salah satu asas yang harus dipenuhi dalam suatu perjanjian.

Hak sewa bangunan diatur oleh Pasal 16 ayat 1 huruf e UUPA serta Pasal 44 dan 45 UUPA. Pemilik dapat menyewakan properti hak milik tanpa bangunan apa pun kepada pihak ketiga untuk jangka waktu tertentu. Hak sewa bangunan adalah hak atas tanah yang timbul dari hak milik sewa guna usaha. Hal-hal yang dapat dikaji dari uraian tersebut, yaitu konsep dan dokumentasi pendukung pembebanan hak sewa bangunan atas hak milik.

Syarat sahnya perjanjian sewa menyewa, maka para pihak harus memenuhi yang telah ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdato, agar perjanjian tersebut diakui oleh hukum, sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdato yaitu:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu Perikatan;
- c. Suatu pokok persoalan tertentu;
- d. Suatu sebab yang tidak terlarang.

Orang yang menyewakan berhak memperoleh biaya sewa tertentu, dengan syarat berlaku syarat-syarat sebagai berikut (lihat Pasal 1550– 1552 KUHPerdato):

---

<sup>48</sup>H Riduan Syahrani, *Seluk-beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 2013, Hal. 196.

- a. Barang yang disewa harus dipasok dalam keadaan baik;
- b. Barang-barang yang disewa harus dipelihara dengan baik dan, jika menjadi tanggung jawab mereka, setiap kerusakan harus diperbaiki;
- c. Asumsikan bahwa penyewa akan dapat menggunakan barang yang disewa dengan aman selama masa perjanjian sewa; Menanggung segala kekurangan pada barang yang disewa, yaitu cacat yang dapat menghalangi penggunaan barang tersebut, meskipun ia tidak diberitahukan sejak berlakunya perjanjian.

Dalam hal pembuatan perjanjian sewa-menyewa maka pada pokoknya harus memenuhi dua ketentuan yang mana tercantum dalam pasal 1320 KUHPerdara dan pasal 44 ayat (2) UUPA. Oleh karena itu penguraian unsur terhadap dua pasal tersebut harus dilakukan agar dapat diketahui dalam pembuatannya tidak terdapat kekeliruan didalamnya. Pasal 1320 KUHPerdara yang membahas tentang syarat-syarat sahnya suatu perjanjian, terdapat dua unsur utama dalam pasal ini yaitu, unsur subjektif dan unsur objektif. Yang termasuk dalam unsur subjektif itu sendiri diantaranya, adanya kesepakatan dan kecakapan para pihak, sedangkan yang termasuk dalam unsur objektif itu sendiri diantaranya, pokok perseolan tertentu, dan sebab yang tidak dilarang.<sup>49</sup>

Hak sewa kemudian dapat kita klasifikasikan menjadi 5 (lima) unsur yaitu, subyek, jangka waktu, dasar hukum, alasan timbulnya hak, alasan terhapusnya hak. Pertama, subyek yang dimaksud dalam hak sewa yaitu, warga Negara Indonesia, warga Negara asing yang berdomisili di Indonesia, Badan Hukum yang alas hukumnya berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang harus memiliki perwakilan di Indonesia Kedua, jangka waktu yang dimaksud dalam hak sewa yaitu, jangka waktu penyewa memiliki hak sewa atas tanah dan bangunan, hal ini tidak diatur secara eksplisit karena dalam hal unsur jangka waktu merupakan ketentuan yang berasal dari kedua belah pihak (pemilik dan

---

<sup>49</sup> Hendroko, A. Y. (2010). Hukum Perjanjian Asas Proposionalitas dalam Kontrak Komersil. Surabaya: Kencana

penyewa) Ketiga, hak sewa sendiri secara tertulis telah diatur dalam pasal 44 dan pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Perturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Keempat, alasan timbulnya hak dalam hak sewa yaitu, karena adanya produk dari perjanjian yang dibuat, disepakati, dan disahkan oleh kedua belah pihak baik menggunakan pihak ketiga ataupun hanya kedua pihak yang berkaitan langsung dalam perjanjian terkait, dalam hal ini pemilik dan penyewa terhadap tanah dan bangunan Kelima, alasan terhapusnya hak dalam hak sewa yaitu, dimungkinkan ada beberapa kondisi diantaranya, terjadinya wanprestasi, jangka waktu perjanjian yang telah berakhir, penyewa melepaskan hak nya sebelum jangka waktu perjanjian berakhir, hak milik atas tanahnya ditarik untuk kepentingan umum, atau lenyapnya tanah yang terkait terhadap perjanjian.

Suatu perjanjian dapat disebut sebagai perjanjian yang baik apabila memenuhi tiga unsur yaitu, unsur esensialia yang mana berkaitan dengan unsur pokok dari perjanjian, unsur naturalia yang merupakan unsur yang dianggap harus ada dalam perjanjian sekalipun tidak dicantumkan secara tegas, dan unsur accedentialia yang merupakan unsur tambahan yang mana oleh para pihak tambahkan sebagai klausul yang menegaskan dalam hal ini disebut sebagai bentuk itikad baik.<sup>50</sup> Asas itikad baik yang dicantumkan dalam suatu perjanjian dan pelaksanaan substansi perjanjian itu sendiri tentu akan tampak dari adanya kepercayaan diantara para pihak yang mengikatkan masing-masing dari dirinya di dalam perjanjian sewa-meyewa sebagaimana yang dimaksud, serta kemauan baik juga tanggung jawab dalam memenuhi isi perjanjian tersebut. Dalam hal ini, itikad baik memiliki makna bahwa kedua pihak harus memperlakukan satu sama lain tanpa adanya tipu daya, tanpa adanya tipu muslihat, tanpa mengganggu pihak lain, dan tidak mementingkan diri sendiri diatas kepentingan kedua pihak.

Jika suatu perjanjian yang telah dibuat secara sah (1320 KUHPerdara) dan ditandatangani oleh para pihak maka perjanjian tersebut memiliki

---

<sup>50</sup> Sirait, M. D., Kosasih, J. I., & Arini, D. G. D. (2020). Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Sewa-Menyewa Rumah Kantor. *Jurnal Analogi Hukum*, 2(2), 221–227.

kekuatan mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang terikat dalam perjanjian tersebut, hal ini sesuai dengan asas dalam perjanjian yang dikenal dengan asas *pacta sunt servanda* yang termaktub dalam pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara.<sup>51</sup>

Dalam hal ini, perjanjian sewa-menyewa itu sendiri merupakan bentuk dari perjanjian yang bersifat konsensual yang mana perjanjian tersebut dinyatakan sah setelah terpenuhi unsur yang menjadi pokok perjanjian itu sendiri, dalam perjanjian sewa-menyewa ini yang menjadi unsur pokoknya yaitu rumah dan harga sewa yang diajukan oleh pemilik dan disepakati oleh penyewa, tujuan dari perjanjian sewamenyewa adalah untuk memberikan hak kebendaan, yang mana hanya memberikan hak perseorangan kepada pihak yang menyewakan untuk dinikmati bukan untuk dimiliki hak atas rumah tersebut (Yusra & Noviyanti, 2010).

Batalnya sebuah perjanjian tentunya mengakibatkan kemungkinan timbulnya kerugian, peralihan risiko, serta timbulnya biaya perkara baik secara litigasi maupun non litigasi. Batalnya sebuah perjanjian akibat dari tindakan wanprestasi secara ideal haruslah didasarkan kesepakatan para pihak demi terlindunginya kepentingan para pihak sebagaimana yang diatur dalam pasal 1338 ayat (2) KUHPerdara, dimana perjanjian-perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain didasarkan pada kesepakatan para pihak yang terikat karena adanya perjanjian tersebut, atau dikarenakan alasan-alasan yang dinyatakan cukup oleh undang-undang. Namun pembatalan sepihakpun dapat terjadi jika terdapat alasan yang menurut undang-undang dirasa cukup untuk terjadinya pembatalan sepihak tersebut. Dimana salah satu pihak dalam hal ini baik pemilik atau penyewa melakukan wanprestasi karena salah satu pihak merasa dirugikan akibat salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya yang menimbulkan konsekuensi tidak terpenuhinya hak dari pihak lainnya.

---

<sup>51</sup> Sihombing, A. J., & Murni, R. A. R. (2021). Konsep Dan Pengaturan Sewa Menyewa Bangunan Dalam Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum*, 9(12), 1079– 1088

Akibat hukum yang timbul terhadap perjanjian autentik sewa-menyewa ketika terjadi wanprestasi oleh salah satu pihak, dimana pihak yang dirugikan dapat menuntut sebagai berikut:

1. Dapat menuntut pemenuhan prestasi sesuai dengan isi perjanjian;
2. Dapat menuntut pemenuhan prestasi sesuai dengan isi perjanjian disertai dengan pengganti kerugian.

Sedangkan dalam kasus surat ijo, Akibat hukum Surat Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) yaitu setiap warga pemegang Surat Ijo berkewajiban untuk mengelola tanah, dan membayar retribusi kepada Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya sewaktu-waktu dapat mencabut Surat Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) dikarenakan Surat Ijo bukan merupakan pemberian Hak Milik atas tanah.

Menurut penulis sendiri, apabila pemegang surat hijau tidak melakukan pelepasan sesuai dengan Perda No 16 Tahun 2014, maka warga Kota Surabaya akan tetap tunduk pada ketentuan tentang surat Hijau sebagaimana Perda No. 1 Tahun 1997 tentang izin pemakaian tanah. Hal inilah yang membuat akibat hukum yang ada dari penyewaan surat hijau ini termasuk merugikan warga.

### **2.3. Legalitas perjanjian sewa menyewa surat ijo yang menjadi objek redistribusi dan landreform dalam UUPA**

Menurut Subekti, bahwa perjanjian adalah persetujuan antara dua orang atau pihak untuk melaksanakan sesuatu.<sup>52</sup> Adapun, perjanjian yang dilakukan secara tertulis disebut sebagai kontrak. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Selanjutnya disebut KUHPerdata) perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Perjanjian tidak dapat terjadi jika tidak ada persetujuan atau kesepakatan antara kedua belah pihak. Persetujuan ditandai dengan penerimaan tanpa syarat atas suatu tawaran. Atau dengan kata lain, penawaran yang diberikan oleh pihak yang satu diterima oleh pihak lain.

---

<sup>52</sup>Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2003, Hal. 89.

Suatu perjanjian yang dibuat berdasarkan pasal 1338 KUHPerdara mempunyai kekuatan mengikat, karena perjanjian itu merupakan hukum bagi para pihak-pihak yang membuatnya. Agar perjanjian yang dibuat oleh para pihak itu mengikat pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut, maka perjanjian itu haruslah dibuat secara sah menurut ketentuan hukum yang berlaku. Perjanjian yang sah adalah perjanjian yang memenuhi syarat sah sebagaimana ditentukan Undang-undang, sehingga perjanjian tersebut diakui oleh hukum.

Menurut ketentuan pasal 1320 KUHPerdara, untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan 4 (empat) syarat, yaitu :

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu hal tertentu; dan
- d. Suatu sebab yang halal.

Keempat syarat tersebut bisa juga disingkat dengan sepakat, cakap, hal tertentu dan sebab yang halal. Untuk sahnya suatu perjanjian, harus dipenuhi keempat syarat tersebut. Jika salah satu syarat atau beberapa syarat bahkan semua syarat tidak dipenuhi, maka perjanjian itu tidak sah.

Sewa-menyewa atau perjanjian sewa-menyewa diatur pada pasal 1548 s.d. pasal 1600 KUHPerdara. Ketentuan yang mengatur tentang perjanjian sewa menyewa terdapat dalam pasal 1548 KUHPerdara yang menyebutkan sewa menyewa adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari suatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga, yang oleh pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya.<sup>53</sup>

Berdasarkan defenisi di atas, dalam perjanjian sewa menyewa, terdapat dua pihak yaitu pihak yang menyewakan dan pihak yang menyewa. Pihak yang menyewakan mempunyai kewajiban menyerahkan barangnya

---

<sup>53</sup>Ahmad Miru, *Hukum Kontrak & Perancangan Kontrak*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hal. 3.

untuk dinikmati oleh pihak penyewa, sedangkan pihak penyewa mempunyai kewajiban untuk membayar harga sewa. Barang yang diserahkan dalam sewa menyewa tidak untuk dimiliki seperti halnya dalam perjanjian jual beli, tetapi hanya untuk dinikmati kegunaannya.

Unsur esensial dari sewa menyewa adalah barang, harga dan waktu tertentu. Sebagaimana halnya perjanjian jual beli, perjanjian sewa menyewa merupakan perjanjian konsensualisme, dimana perjanjian terbentuk berdasarkan kesepakatan antara para pihak, satu sama lain saling mengikatkan diri. Hanya saja perbedaannya dengan jual beli adalah obyek sewa-menyewa tidak untuk dimiliki penyewa, tetapi hanya untuk dipakai atau dinikmati kegunaannya sehingga penyerahan barang dalam sewa-menyewa hanya bersifat menyerahkan kekuasaan atas barang yang disewa tersebut, bukan penyerahan hak milik atas barang tersebut.

Sewa-menyewa seperti halnya jual beli dan perjanjian lainnya pada umumnya adalah suatu perjanjian konsensualisme, artinya ia sudah dan mengikat saat tercapainya kesepakatan mengenai unsur-unsur pokoknya yaitu barang dan jasa. Ini berarti jika apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu juga dikehendaki oleh pihak yang lainnya dan mereka mengkehendaki sesuatu yang sama secara timbal balik, maka dapat dikatakan bahwa perjanjian sewa menyewa telah terjadi.

Perjanjian Surat Ijo merupakan suatu istilah yang sering digunakan untuk merujuk pada surat atau dokumen yang diterbitkan oleh pihak tertentu, biasanya dalam konteks tanah yang berada di luar peraturan resmi atau belum terdaftar dengan sah. Surat Ijo juga sering kali merujuk pada hak atas tanah yang diberikan secara tidak formal atau tidak sah oleh pihak tertentu, sehingga tanah tersebut dapat menjadi objek sengketa atau tidak diakui oleh negara. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai penguasaan dan penggunaan tanah di Indonesia, dengan tujuan utama untuk mengatur pembagian dan pengelolaan tanah yang adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal ini, redistribusi tanah merupakan salah satu program

pemerintah untuk mendistribusikan tanah secara adil kepada mereka yang tidak memiliki tanah atau hanya memiliki tanah dalam jumlah terbatas.

Dalam permasalahan yang diteliti yakni mengenai legalitas perjanjian sewa menyewa tanah surat ijo yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan warga Surabaya. Dalam permasalahan tersebut terjadi perjanjian sewa menyewa tanah surat ijo yang terjadi di Kota Surabaya, warga Kota Surabaya bermasalah dengan hukum karena terjebak atas perjanjian sewa menyewa tanah surat ijo yang diklaim sebagai tanah Negara dengan Pemerintah Kota Surabaya.

Berdasarkan hasil analisa peneliti pada Putusan Perdata No. 62/PUU-XIII/2015, warga Surabaya yang menjadi pemegang izin pemakaian tanah atau bisa disingkat dengan istilah IPT memohon agar Hakim Mahkamah Konstitusi agar dapatnya memberikan perubahan terhadap Undang-Undang Pokok Agraria Pada pasal 17 ayat (1) dengan harapan menyatakan bahwa “konstitusional bersyarat sepanjang dimaknai bahwa tanah yang dimiliki oleh badan hukum pemerintah daerah hanya meliputi tanah yang digunakan oleh instansi pemerintah daerah.” Dengan argumentasi sebagai berikut :

1. Bahwa menurut Arie Sukanti Hutagalung mengartikan bahwa *landreform* adalah suatu perubahan yang disengaja dalam suatu *sistem land tenure*, penguasaan hak-hak atas tanah dan lain-lain yang berhubungan dengan tanah. Selain beberapa pandangan tersebut di atas dalam kepustakaan agraria sering sekali dijumpai istilah “*Agrarian Reform*” selain istilah *landreform*. Bahkan kadang-kadang penggunaan istilah tersebut digunakan secara bergantian untuk menunjuk pada konsep yang sama. Kedua istilah tersebut sering dipakai secara bergantian dalam diskusi-diskusi yang menyangkut perbaikan-perbaikan dan perubahan-perubahan dalam kebijakan pemerintah mengenai tanah pertanian.
2. Bahwa di samping istilah *landreform* dan *agrarian reform* di atas Gunawan Wiradi menengahkan istilah *reforma agraria*. Pemakaian *reforma agraria* digunakannya untuk mengganti istilah

*landreform* dengan pengertian sebagai usaha untuk melakukan pembalikan penguasaan tanah. Dalam suatu masyarakat non industri, tanah mencerminkan bentuk dasar dari kemakmuran dan sumber dasar dari prekonomian dan politik. Di sisi lain sistem penguasaan tanah mencerminkan hubungan-hubungan dan susunan-susunan pengelompokan sosial. Kenyataan ini umumnya dari suatu negara serta kemauan politik pemerintahnya, menentukan pula corak *reform* yang dilakukan. Artinya *reforma agraria* dapat dilancarkan dengan titik berat yang berbeda-beda. Perubahan dan perlindungan terhadap petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan tuan tanah, larangan memiliki tanah pertanian yang luas, larangan *absente (guntai)* dan penetapan suatu ceiling bagi pemilik tanah.

3. Bahwa *landreform* berasal dari dua kata yaitu “land” yang berarti tanah dan “reform” yang berarti perombakan, sehingga dalam hubungan dengan hukum agraria, maksud dan pengertian *landreform* adalah perombakan secara mendasar terhadap sistem pemilikan tanah. Undang Undang Pokok Agraria merupakan induk dari ketentuan *landreform* dibentuk atas dasar pertimbangan sebagai berikut:
  - a. Karena Hukum Agraria yang berlaku sekarang sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi dari pemerintah jajahan.
  - b. Karena Hukum Agraria mempunyai sifat hukum dualisme, yaitu yang berasal dari Hukum Adat dan yang berasal dari Hukum Barat.
4. Program *Landreform* dalam arti luas mempunyai bidang yang lebih luas sehingga sering diartikan sebagai suatu *Agrarian Reform*, yang meliputi lima macam program, yaitu:
  - a. Pembentukan Hukum Agraria.
  - b. Penghapusan hak asing dan konsepsi kolonial.
  - c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur.
  - d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah

- pertanian dan hubungan hukum yang bersangkutan
- e. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara terencana dan sesuai kemampuan.
5. Dalam pelaksanaan program *landreform*, redistribusi tanah pertanian merupakan arah kebijakan *landreform* yang mempunyai tujuan sebagai berikut:
- a. Tujuan Sosial Ekonomis:  
Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik dan memberikan fungsi sosial. Memperbaiki produksi nasional, khususnya pada sektor pertanian.
  - b. Tujuan Sosial Politis  
Mengakhiri penguasaan tanah ada orang tertentu dan menghapuskan sistem tuan tanah. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani.
  - c. Tujuan Mental Psikologis  
Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarapnya. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik dan penggarap.
6. Dalam rangka pelaksanaan *landreform* yang dikategorikan dalam objek *landreform* adalah **Tanah Kelebihan**. Tanah kelebihan merupakan tanah kelebihan dari batas maksimum sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang dan tanah kelebihan tersebut diambil-alih oleh pemerintah dengan diberikan ganti rugi.
7. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ditegaskan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.
8. Mengerjakan atau mengusahakan secara aktif berarti yang mempunyai hak itu langsung turut serta dalam proses produksi, ini berarti bahwa tidak segala pekerjaan harus dilakukan sendiri oleh

pemilik tetapi dapat mempergunakan tenaga orang lain sebagai penggarap sebagai langkah ke arah pelaksanaan dan penggunaan tanah secara aktif, dengan tujuan untuk menghapuskan tanah *absentee/guntai*, artinya orang atau pihak yang berhak atas tanah pertanian tersebut harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah yang bersangkutan atau di luar kecamatan tetapi masih berbatasan dengan kecamatan letak tanah itu.

9. Bahwa tanah *absentee/guntai* dilihat dari asal usulnya dapat terjadi karena 3 (tiga) hal, yaitu:

a. Tanah yang ditinggalkan oleh pemiliknya.

yaitu pemilik yang bersangkutan berpindah tempat dari kecamatan letak tanah selama 2 tahun berturut-turut. Jika pihak tersebut melapor kepada pejabat setempat tentang kepergiannya, maka dalam waktu satu tahun sejak berakhirnya jangka waktu tersebut ia diwajibkan memindahkan hak milik atas tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tersebut.

b. Pewarisan **PRO PATRIA**

Jika karena pewarisan maka dalam waktu 1 tahun terhitung sejak si pewaris meninggal, ahli waris bersangkutan diwajibkan untuk mengalihkan hak milik atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan di mana tanah itu berada, atau apabila ahli waris ingin tetap memiliki tanah tersebut, maka ia harus berpindah ke kecamatan tanah yang bersangkutan.

c. Jual beli

Yaitu: beralihnya hak milik atas tanah yang bersangkutan.

10. Bahwa hal-hal yang dikecualikan dalam pemilikan tanah secara *absentee* adalah:

a. Pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tanah tersebut berada.

b. Pegawai negeridan anggota ABRI serta orang-orang yang

dipersamakan.

- c. Pemilik yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Direktorat Jenderal Agraria.

11. ***Bahwa tanah swapraja dan bekas swapraja yang langsung dikuasai oleh negara. Tanah-tanah lain yang langsung dikuasai negara dan ditetapkan sebagai objek landreform adalah:***

- a. Tanah partikelir.
- b. Tanah *erpfacht* yang telah berakhir jangka waktunya, dihentikan atau dibatalkan.
- c. Tanah kehutanan yang diserahkan kembali penguasaannya oleh instansi yang bersangkutan kepada negara.

12. **Bahwa Ketentuan-Ketentuan terhadap Tanah Kelebihan** sebagai pelaksanaan dari Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA, maka Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 mengatur lebih lanjut tentang batas maksimum atas tanah pertanian. Dalam penentuan tentang batas maksimum suatu kabupaten yang dipakai dalam ukuran yaitu kepadatan penduduk, jenis tanah pertanian dan jumlah anggota keluarga.

13. Bahwa bunyi Pasal 7 menyatakan, “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Ketentuan dari Undang-undang Nomor 56 Prp sebagai implementasi dari Pasal 17 ayat (1) UUPA yang menyatakan sebagai berikut: “Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum”. Penetapan batas maksimum termaksud dalam Pasal 17 ayat (1) UUPA ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.

14. Bahwa tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam Pasal 17 ayat (2) UUPA ini diambil oleh pemerintah

dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah. Tercapainya batas minimum termaksud dalam Pasal 17 ayat (1) UUPA, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur. Batas maksimum yang ditentukan dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah, dan faktor-faktor lain maka luas maksimum yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian adalah sebagai berikut:

Daerah	Sawah		Tanah Kering
1. Tidak Padat	15 ha	atau	20 ha
2. Kurang Padat	10 ha		12 ha
3. Cukup Padat	7,5 ha		9 ha
4. Sangat Padat	5 ha		6 ha

15. Bahwa pada era 1960 sampai 1980-an Pemerintah Kota Surabaya mempunyai program pemutihan, tanah-tanah yang selama ini ditinggali warga dengan status tanah belum hak milik akan ditingkatkan menjadi hak milik. Akhirnya para Pemohon dan warga lain berbondong-bondong mengikuti Program “Pemutihan” yang dijalankan Pemerintah Kota Surabaya.
16. Bahwa program *a quo* yang awalnya terlihat bagus pada hakikatnya justru terjadi pencaplokan tanah-tanah warga yang semula secara hukum adatsah sebagai kepemilikan, menjadi tanah aset Pemerintah Kota Surabaya (karena dikeluarkan surat Ijin Pemakaian Tanah (IPT) yang sampulnya berwarna hijau /ijo).
17. Bahwa penjelasan saat itu oleh Pemerintah Kota Surabaya dikatakan urutan-urutan pengurusan tanah yaitu disurat-ijokan dulu, lalu HGB baru bisa Sertifikat Hak Milik. Bahwa pada umumnya warga awam hukum dan karena keawamannya warga bukannya mengajukan

permohonan pendaftaran tanahnya ke Badan Pertanahan Nasional agar diterbitkan tanda bukti hak atas tanah berupa Sertifikat Hak Milik, tetapi warga justru ke Pemkot yang melakukan program “Pemutihan”. Hal ini sepertinya warga masuk perangkap jebakan BATMAN yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

18. Bahwa ternyata dalam pada program “pemutihan” *a quo* warga menandatangani pernyataan yang menyatakan tanah tersebut adalah milik Pemerintah Kota Surabaya dan tidak akan keberatan apabila Pemerintah Kota Surabaya meng-HPL-kan tanah *a quo*, berkas tersebut ditandatangani pada saat pengambilan surat ijo dan para Pemohon dan warga tidak diberi tembusannya. Bahwa sejak saat itu terjadi klaim semua tanah-tanah *a quo* milik Pemerintah Kota Surabaya dan para Pemohon diwajibkan membayar retribusi karena menempati tanah milik Pemerintah Kota Surabaya.
19. Bahwa untuk menyempurnakan agenda pencaplokan tanah oleh Pemkot Surabaya, sekitar tahun 1970 sampai 1980-an Pemkot Surabaya melalui aparat kelurahan setempat (RT, RW, dan perangkat desa setempat) memaksa warga Surabaya agar menyerahkan bukti-bukti asli berupa Pethok D, Pethok Pajeg Bumi, Zegel jual beli dan lain-lain untuk menghilangkan jejak secara administratif bagi bukti-bukti kepemilikan tanah oleh warga. Karena tidak paham secara hukum dan rasa takut kepada Pemkot dan Pemerintah, warga Surabaya terpaksa menyerahkan begitu saja segala bukti surat-surat dan berkas-berkas administratif tersebut.
20. Bahwa menurut **Yousri Nur Raja Agam MH – Ketua Yayasan Peduli Surabaya yang diterbitkan oleh Surabaya pagi.com tanggal 7 September 2013**, jumlah surat ijo di 21 kecamatan di Surabaya mencapai 13.425.015,15 meter persegi atau 134,25 hektar lebih. Data rinci di 15 kecamatan terluas tanah ber-surat ijo mencapai 12,42 juta meter persegi atau 124,21 hektar lebih. Dari seluruh daerah itu, terluas di Kecamatan Wonokromo (1.147.179,32 m<sup>2</sup>), menyusul

di Kecamatan Krembangan (920.873,15 m<sup>2</sup>) dan Kecamatan Tegalsari (639.667,03 m<sup>2</sup>). Seterusnya adalah kecamatan: Dukuh Pakis (493.680,00 m<sup>2</sup>), Bubutan (438.403,04 m<sup>2</sup>), Sawahan (308.295,21 m<sup>2</sup>), Semampir (189.369,87 m<sup>2</sup>), Sukomanunggal (157.224,16 m<sup>2</sup>), Simokerto (152.426,58 m<sup>2</sup>), Genteng (90.977,25 m<sup>2</sup>), Lakarsantri (54.500,83 m<sup>2</sup>), Asemrowo (47.708,20 m<sup>2</sup>), Tandes (30.967,05 m<sup>2</sup>), Wonocolo (26.346,70 m<sup>2</sup>) dan Wiyung (20.856,66 m<sup>2</sup>). Kecamatan lain, seperti Kecamatan Tambaksari, Gubeng dan lain- lainnya di bawah 20 ribu meter persegi.

21. Bahwa ada 3 kategori tanah-tanah yang diklaim kepunyaan Pemerintah Kota Surabaya. **Pertama**, tanah bekas *Gumente* atau tanah Swapraja yang pada zaman Belanda digunakan sebagai kantor administrasi Pemerintahan Belanda. **Kedua**, tanah hak milik orang-orang Belanda (*eigendom verponding*) yang pemiliknya setelah kemerdekaan memilih kembali ke negara Belanda. **Ketiga**, tanah-tanah warga yang dimiliki warga sejak zaman penjajahan Belanda, atau tanah dari jaul beli setelah kemerdekaan Indonesia.
22. Bahwa secara licik tanah-tanah warga diakui sebagai aset Pemkot. Celaknya, tindakan licik tersebut diperkuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dengan meloloskan peraturan serta kebijakan untuk “melegalisasi” dan “melegitimasi” penguasaan (pencaplokan) tanah-tanah warga tersebut saat itu melalui peraturan di bawah ini:
  - a. Keputusan DPRD GR Surabaya Nomor 03E/DPRD-GR/KEP/1971 tanggal 6 Mei 1971 tentang sewa tanah.
  - b. 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.
  - c. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 3

- Tahun 1987 tentang pemakaian Tanah atau tempat yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.
- d. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 12 Tahun 1994 tentang Ijin Pemakaian tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Tingkat II Surabaya.
  - e. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Ijin Pemakaian Tanah.
  - f. Keputusan Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tatacara Penyelesaian Ijin Pemakaian Tanah.
  - g. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 16 Tahun 1999 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
  - h. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
23. Dengan mendasarkan pada seabreg peraturan yang dari tahun ke tahun “disempurnakan”, Pemerintah Kota Surabaya menegaskan sikapnya mengklaim secara sepihak tanah-tanah yang secara turun temurun sejak sebelum merdeka telah ditinggali warga. Bahkan, sangat mungkin, pelaku dan keturunan peristiwa Heroik 10 November 1945 yang pada akhirnya berhasil memerdekakan seluruh Indonesia yang tinggal ditanah tanah tersebut-pun diwajibkan untuk memperoleh “Ijin Pemakaian Tanah” yang lebih dikenal dengan “surat Ijo” dari Pemerintah Kota Surabaya danterpaksa harus “menyewa” yang dihitung mundur mulai tahun 1966. *Dholim!* Berarti Pemerintah Kota Surabaya dengan dibantu DPRD Kota Surabaya telah menjadi “Tuan Tanah” bagi warga Kotanya sendiri, sebagaimana dahulu pernah dipraktekkan pada zaman kolonialisme.
24. **Pasal 19 ayat (2) huruf “c” UUPA Nomor 5/1960 juncto Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, alat bukti hak atas tanah adalah berupa sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional.** Apakah Pemkot punya? Sejauh ini

para Pemohon tidak pernah ditunjukkan oleh Pemerintah Kota Surabaya tentang bukti kepemilikan tanah-tanah *a quo*. **Anehnya meskipun pemerintah kota tidak mampu menunjukkan bukti kepemilikan yang sah atas jutaan hektar tanah di Kota Surabaya yang disewakan ke warga, namun ketika warga mengajukan peningkatan hak, selalu ditolak oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya dengan dalih, bahwa tanah-tanah *a quo* adalah milik Pemerintah Kota Surabaya.**

25. **Bahwa apabila alas hak Pemerintah Kota Surabaya “Hak Pakai”, maka menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 hanya terbatas pada tanah negara untuk kepentingan langsung instansi itu sendiri (Hak penguasaan atas tanah negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai, sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan).**
26. **Bahwa berdasarkan Pasal 50 ayat (2) huruf a Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Bahwa pendaftaran tanah harus dibuktikan a. Dasar penguasaan atau alas haknya berupa sertifikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak dan surat-surat bukti pelepasan lainnya. Pertanyaannya tanah tanah surat ijo yang diklaim punya Pemerintah Kota Surabaya, jika**

punya sertifikat hak pakai maupun hak pengelolaan, kapan didaftarkannya? Kapan menguasai tanah *a quo*, faktanya yang menguasai dan menggunakan tanah *a quo* adalah para Pemohon sejak lama? Apakah pemerintah kota membeli tanah *a quo*, kapan jual belinya?

27. Bahwa meskipun Pemerintah Kota Surabaya mengklaim jutaan meter tanah di Surabaya adalah miliknya, tapi anehnya di tengah kawasan tanah milik Pemkot (surat ijo) **terdapat tanah-tanah bersertifikat hak milik yang dimiliki warga**. Ini menjadi bukti jika tanah-tanah jutaan meter persegi yang diklaim milik Pemerintah Kota Surabaya bukan milik Pemerintah Kota Surabaya, sebab jika benar milik Pemkot Surabaya, BPN tidak bisa mengeluarkan sertifikat hak milik punya warga. Bukankah kebijakan BPN Surabaya diskriminatif dan sangat merugikan para Pemohon dan tindakan BPN Kota Surabaya telah melanggar Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 5/1960 yang menyatakan; **Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya**.
28. Bahwa kepemilikan tanah jutaan meter persegi oleh Pemerintah Kota Surabaya dan menyewakan tanah-tanah *a quo* kepada para Pemohon jelas hal ini bertentangan dengan Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 5/1960 tentang pembatasan kepemilikan tanah oleh perorangan maupun badan hukum.
29. Bahwa makna pembatasan kepemilikan tanah yang diatur dalam pasal 17 ayat (1) UU Nomor 5/1960. Bahwa, menurut para Pemohon Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 5/1960 harus ditafsirkan dalam kondisi sekarang, setiap keluarga Indonesia harus mempunyai rumah untuk tempat tinggal yang layak. Permasalahannya bagaimana bias hidup layak dan nyaman, jika para Pemohon rumahnya dirampas oleh

Pemerintah Kota Surabaya dan para Pemohon diwajibkan bayar sewa atas rumah milik para Pemohon sendiri kepada Pemerintah Kota Surabaya ?

30. Bahwa para Pemohon berhak mendapatkan perlindungan dari negara atas harta benda milik para Pemohon yang berada di bawah kekuasaan para Pemohon sebagaimana dijamin oleh **Pasal 28G ayat (1) UUD 1945**.
31. Bahwa para Pemohon dijamin hak konstitusionalnya mempunyai hak milik sebagaimana dijamin oleh **Pasal 28H ayat (4) UUD 1945** dan hak milikyang dipunyai oleh para Pemohon tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun termasuk Pemkot Surabaya. Bahwa, pengakuan sepihak Pemkot Surabaya yang mempunyai tanah jutaan meter persegi yang ditempati oleh para Pemohon, jelas merupakan perampasan secara sewenang-wenang. Sebab, para Pemohon tidak pernah melakukan jual beli maupun hibah kepada Pemkot Surabaya. Yang terjadi adalah penipuan berdalih menaikkan status tanah milik para Pemohon menjadi hak milik. Tetapi ternyata berubah menjadi surat ijo alias para Pemohon diwajibkan sewa kepada Pemkot Surabaya.
32. Bahwa Bumi, air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara dandipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagaimana ditegaskan dalam **Pasal 33 ayat (3) UUD 1945**. Tanah-tanah dari Sabang sampai Merauke adalah tanah yang dikuasai oleh Negara. Begitupun tanah-tanah yang ada di kota Surabaya dikuasai oleh negara, bukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya adalah badan hukum yang haknya sama seperti para Pemohon, di mana oleh negara dapat diberi wewenang untuk mempergunakan tanah *a quo* dengan status hak kepemilikan dari negara. Itu artinya, para Pemohon sebagai warga negara dijamin hak konstitusionalnya oleh UUD untuk dapat memiliki tanah hak milik yang ditempati oleh para Pemohon. Apalagi jelas-jelas sejarah tanah *a*

*quo* yang ditempati para Pemohon adalah hasil jual beli, bukan hibah dari Pemkot Surabaya. jika tiba-tiba Pemkot Surabaya merasa memiliki tanah milik para Pemohon adalah sesuatu yang mengada-ada dan Pemkot Surabaya bukanlah negara yang menguasai bumi dan air *a quo*.

33. Bahwa Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 5/1960 tidak pernah diterapkan lagi. Faktanya warga negara lebih suka bekerja di kantor dan di pabrik dari pada bekerja disawah pertanian. Wajar sekali jika pasal *a quo* sekarang sudah tidak relevan untuk diterapkan. Tetapi harus dipahami semangat pembuat Undang-Undang sangat bagus, supaya ada pemerataan kepemilikan tanah dan warga bisa berusaha sendiri dalam tanah pertaniannya tanpa harus menjadi buruh tani untuk orang lain.
34. Bahwa para Pemohon beranggapan harus ada tafsir konstitusional terhadap Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 5/1960. Di mana pemerataan tanah bukan lagi tanah pertanian, tetapi semua keluarga Indonesia harus mempunyai tanah yang layak untuk tempat tinggal. Dengan begitu tidak ada lagi orang menyewa rumah, semua yang ditinggali adalah rumahnya sendiri.
35. Bahwa jika benar Pemerintah Kota Surabaya mempunyai sebagian tanah yang mempunyai alas hak kepemilikan dari jutaan meter persegi tanah yang disewakan ke warga, negara harus mencabut kepemilikan *a quo* atau negara membeli tanah-tanah *a quo*, lalu negara memberikan kepada warga yang menempati tanah *a quo* hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 5/1960. Sebab hakikat seluruh bumi dan isinya diperuntukkan untuk kemakmuran rakyat.
36. Bahwa **Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria** (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104) mencerminkan perbedaan kedudukan dan perlakuan (*unequal treatment*),

ketidakadilan (*injustice*), ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Bukankah kalau sudah begitu wajar para Pemohon menganggap apabila pasal *a quo* bertentangan terhadap **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.**

37. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka jelas keberadaan **Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria** (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104) **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.**

38. Bahwa **Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria** harus 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.**

Menurut peneliti pada pasal 17 ayat (1) UU nomor 5 tahun 1960 tersebut seharusnya ada pembatasan kepemilikan tanah, Pemerintah Kota Surabaya mempunyai jutaan meter persegi tanah yang tidak digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Akhirnya disewa-sewakan kepada warga kota Surabaya. Jika pasal tersebut diterapkan dengan benar, maka tanah-tanah kelebihan tersebut dapat didistribusikan kepada para pemohon, dan para pemohon berhak mengajukan tanah negara yang ditempati oleh para Pemohon menjadi hak milik.

#### **2.4. Kedudukan hukum surat ijo dalam perjanjian sewa menyewa tanah surat ijo yang menjadi objek redistribusi dan landreform dalam UUPA**

Sebelum tahun 1960 Indonesia mengenal dua macam hak atas tanah, yakni hak-hak atas tanah yang patuh pada Hukum Kolonial Belanda atau biasa dikenal tanah belanda dan juga hak-hak atas tanah yang patuh kepada hak ulayat. Namun, pemerintah melakukan perombakan dan penggabungan

atau kodifikasi hukum pertanahan di tahun 1960 dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 452 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA dan menggantikan Undang-undang agraria kolonial belanda, sehingga sinergi penegakan peraturan maupun penataan administrasi hukum pertanahan Indonesia dapat terorganisir secara sistematis dalam sistem UUPA.<sup>54</sup>

Dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA salah satunya adalah bahwa hukum agraria dalam UUPA merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 UUD 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tanah merupakan suatu elemen yang sangat penting dalam sebuah kehidupan, yang mana dapat dipergunakan untuk tempat tinggal bagi suatu penggunanya dalam suatu hunian. Semakin tingginya pembangunan berupa

---

<sup>54</sup>Ika Sistia Wulan Sari & Sri Setyadji, *Kedudukan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Eigendom verponding Dalam Penguasaan Tanah Oleh Pemerintah*, Bureaucracy Journal, Vol.2 No.1, Hal. 317.

rumah hunian maka semakin tinggilah nilai ekonomi pada suatu tanah, sehingga masyarakat lebih cenderung untuk berinvestasi dalam kepemilikan tanah.

Untuk dapat memperoleh status kepemilikan atas tanah terdapat pedoman yang didasarkan pada :

1. Status tanah yang tersedia

Status tanah yang tersedia dapat dibedakan menjadi :

a. Tanah Negara

Tanah Negara bisa berasal dari bekas tanah partikelir, bekas tanah hak barat, bekas tanah hak maupun sejak semula merupakan tanah Negara yang tidak ada hak pihak tertentu selain Negara. Tanah hak juga dikuasai oleh Negara, namun penguasaannya tidak secara langsung, karena ada hak pihak tertentu di atasnya. Bila hak pihak tertentu tersebut kemudian hapus, maka selanjutnya tanah tersebut menjadi tanah yang secara langsung dikuasai oleh Negara. Tanah hak bisa menjadi tanah Negara karena habis jangka waktunya, dilepaskan secara sukarela oleh yang berhak, haknya dicabut oleh yang berwenang, dan karena pemegang hak bukan merupakan subjek hak.<sup>55</sup> Jika status tanah yang tersedia untuk dimiliki adalah tanah Negara, maka untuk bisa memperolehnya adalah dengan permohonan hak.

b. Tanah Ulayat

Apabila status tanah yang ada atau tersedia adalah tanah ulayat, maka untuk dapat memperolehnya adalah dengan cara pembebasan hak yang disertai dengan permohonan hak.

c. Tanah Hak Pengelolaan

Apabila status tanah yang ada atau tersedia adalah tanah hak pengelolaan, maka untuk dapat memperolehnya adalah dengan cara permohonan hak.

d. Tanah hak milik

---

<sup>55</sup>Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, Hal. 92.

Apabila status tanah yang ada atau tersedia adalah hak milik, maka untuk dapat memperolehnya adalah dengan cara peralihan hak dan pembebasan hak. Pada tanah hak milik juga bisa diberikan hak baru yang berada diatas hak milik kepada pihak lain oleh pemilik tanah (hak atas tanah yang bersifat sekunder).

- e. Tanah hak lainnya yaitu HGU, HGB, dan hak pakai

Perolehan hak atas tanah tersebut bisa dilakukan lewat peralihan hak.

## 2. Status dari para pihak

Status para pihak pada saat perolehan hak atas tanah juga wajib diperhatikan sesuai dengan segala ketentuan yang telah diatur dalam UUPA. Untuk hak milik atas tanah hanya bisa dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia. HGU dan HGB bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Hak pakai bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia, Warga Negara Asing, badan hukum Indonesia dan badan hukum asing. Apabila syarat kepemilikan tersebut tidak dipenuhi, maka pihak tersebut tidak diperbolehkan untuk memperoleh tanah.

## 3. Ada atau tidaknya kesediaan dari pemilik tanah.

Apabila tanah tersebut telah dipunyai oleh pihak tertentu, maka untuk bisa memperoleh tanah tersebut haruslah ada kesediaan dari si pemilik tanah untuk bersedia mengalihkan atau melepaskan hak yang telah dimilikinya tersebut. Apabila pihak yang memiliki hak atas tanah tersebut tidak bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya maka tidak dapat dilakukan perolehan hak atas tanah. Hal ini dikarenakan hukum memberikan perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah dari gangguan pihak manapun. Namun dalam hal tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum maka apabila pemilik tanah tidak bersedia melepaskan tanahnya, pihak yang berwenang bisa melakukan pencabutan hak atas tanah yang disertai dengan pemberian ganti rugi.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup>Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2005, Hal. 27.

Kepemilikan Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau surat hijau merupakan bentuk lain dari sewa tanah-tanah negara hasil konversi tanah hak Barat yang dimulai sebelum pemberlakuan UUPA 1960, kemudian dilegalkan pada tahun 1971, melalui diberlakukannya Surat Keputusan (SK) DPR-GR Daerah Kotamadya Surabaya No. 03E/DPRGR-KEP/1971 tertanggal 6 Mei 1971 tentang Sewa Tanah. Pada masa selanjutnya, ketika banyak hak Barat yang telah dikonversi menjadi status Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Pakai (HP), maka istilah sewa tanah di atas tanah negara tersebut menjadi kurang tepat, bahkan tidak bisa dibenarkan; karena yang berhak untuk menyewakan tanah adalah pemilik tanah atau pemegang sertifikat Hak Milik (HM). Kemudian, untuk mengakali hal itu, diterbitkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1977 tentang Pemakaian dan Retribusi Tanah yang Dikelola oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, mulai saat itu Izin Sewa Tanah berubah namanya menjadi Surat Izin Pemakaian Tanah (IPT).

Bila diidentifikasi, tanah asset yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya berasal dari:

- a. Tanah Gemeente Surabaya, yaitu tanah yang berasal dari peninggalan Gemeente Surabaya pada masa Pemerintahan Hindia Belanda.
- b. Tanah hasil pengadaan tanah (dahulu pembebasan tanah), yaitu tanah yang didapat dari kegiatan pengadaan tanah (pembebasan tanah) yang dilakukan oleh dan untuk keperluan Pemerintah Kota Surabaya.
- c. Tanah hasil Ruislag (tukar guling atau tukar bangun), yaitu tanah yang perolehannya dari hasil ruislag antara Pemerintah Kota Surabaya dengan perusahaan swasta.
- d. Tanah bekas tanah kas desa, yaitu tanah yang perolehannya dari adanya perubahan status administrasi pemerintahan dari yang semula berstatus desa menjadi kelurahan di wilayah Pemerintah Kota Surabaya.

- e. Tanah hasil penyerahan fasilitas sosial (Fasos) dan fasilitas umum (fasum) yaitu tanah yang perolehannya dari penyerahan fasilitas umum dan fasilitas sosial oleh perusahaan pembangunan perumahan (pengembang).<sup>57</sup>

Seiring berjalannya waktu yang diikuti dengan adanya perubahan peraturan tentang pertanahan maka timbulah hambatan dalam interaksi antar kedua belah pihak yang selanjutnya timbul situasi bahwa masing-masing pihak merasa menjadi yang paling berhak atas tanah surat hijau tersebut. Konflik ini bermula dari adanya perbedaan persepsi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga pemegang surat hijau. Perbedaan persepsi ini terletak pada anggapan tentang kepemilikan tanah – tanah bekas “Gementee Soerabaja”. Pemerintah Kota Surabaya mempersepsikan tanah partikelir bekas “Gementee Soerabaja” merupakan tanah yang dikuasai oleh negara.

Pemerintah Kota Surabaya menganggap bahwasannya tanah-tanah bekas masa kolonial atau tanah surat hijau tersebut merupakan hak negara sebagai kekayaan alam yang pada dasarnya akan digunakan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 tahun 1997 mengenai Ijin Pemakaian Tanah. Perda tersebut memberikan kepastian bahwasannya tanah surat hijau itu merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan dan dapat menarik retribusi sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Surabaya.<sup>58</sup>

Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah untuk dipergunakan bagi usahanya sendiri ataupun untuk kepentingan pihak ketiga. Hal tersebut berarti bahwa hak pengelolaan memiliki sifat alternatif, yang artinya hak pengelolaan obyektifnya merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang wewenang

---

<sup>57</sup>Urip Santoso, “*Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya*”, Jurnal Yuridika Vol. 25 No. 1, Januari–April 2010, Hal. 5.

<sup>58</sup>Adistia Catur Putra, “*Politisasi Surat hijau Surabaya Pemanfaatan Gerakan Pejuang Hapus Surat hijau Surabaya (GPHSIS) Untuk Kepentingan Politik*”, Jurnal Politik Muda, Vol. 4 No. 1, Januari-Maret 2015, Hal. 132.

penggunaannya diberikan kepada badan hukum pemerintah atau kepada pihak ketiga.<sup>59</sup> Atas dasar inilah Pemerintah Kota Surabaya memberlakukan retribusi kepada para pemegang IPT atau surat hijau.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Perda No. 3 Th. 2016 IPT dibedakan sebagai berikut :

- a) IPT jangka panjang, yang berlaku dengan jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun apabila penggunaannya untuk usaha dan rumah tinggal;
- b) IPT jangka menengah, yang berlaku dengan jangka waktu 5 (lima) tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun;
- c) IPT jangka pendek, yang berlaku dengan jangka waktu 2 (dua) tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.

Pada hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pemegang IPT ditentukan adanya kewajiban pemegang IPT untuk membayar retribusi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 huruf a Perda No. 3 Th. 2016 bahwa pemegang IPT mempunyai kewajiban membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Secara karakteristik IPT tersebut merupakan suatu izin yang diberikan secara sepihak oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk menggunakan tanah yang haknya dipegang oleh Pemerintah Kota Surabaya setelah dipenuhinya syarat - syarat yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk penggunaan tanahnya dengan terlebih dahulu diajukan permohonan oleh calon pemegang IPT.

Dalam hukum tanah yang berlaku Indonesia diperbolehkan adanya pemilikan secara pribadi pada bagian - bagian bangunan. Hal ini dikarenakan hukum Indonesia menganut asas pemisahan horizontal sebagai konsekuensi dijadiakannya hukum adat sebagai dasar Hukum Tanah Nasional. Berdasarkan asas pemisahan horizontal tersebut pemilikan atas tanah dan benda-benda yang berada di atas tanah tersebut adalah terpisah. Pemilikan atas tanah terlepas dari benda-benda yang ada di atas tanah, sehingga pemilik hak atas

---

<sup>59</sup>Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, Hal. 67-68.

tanah dan pemilik atas bangunan yang berada di atasnya bisa merupakan subyek hukum yang berbeda.<sup>60</sup> Pada tanah yang berstatus tanah hijau maka Pemerintah Kota Surabaya merupakan pemegang hak atas tanah sedangkan pemegang IPT adalah sebagai pemilik bangunan yang berdiri diatas tanah tersebut.



---

<sup>60</sup>Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981, Hal 54.