

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penguasaan atau kepemilikan tanah di Surabaya ditandai dengan fenomena unik dengan adanya tanah yang menggunakan surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang sering disebut juga tanah surat hijau. Pengertian tanah surat hijau adalah permukiman rakyat di atas tanah negara dengan legalitas surat Izin Pemakaian Tanah (IPT). Surat hijau merupakan fenomena hubungan hukum antara para pihak yang juga saling membutuhkan, yaitu warga penghuni dan juga Pemerintah Kota Surabaya.¹ Kemunculan surat hijau diawali pada tahun 1970-1980, ketika Pemerintah Kota Surabaya menjalankan program “pemutihan” tanah bagi warga Surabaya karena yang kebanyakan tidak mengerti soal hukum beranggapan bahwa adanya program “pemutihan” yang dilakukan Pemkot tersebut untuk menaikkan status kepemilikan tanahnya dari semula tanah kepemilikan melalui hukum adat untuk diubah dengan kepemilikan tanah secara formal.

Warga yang awam hukum tersebut berharap dengan program pemutihan tersebut warga memperoleh sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan, dan selanjutnya setelah HGB dapat dilanjutkan menjadi Hak Milik. Pemerintah Kota Surabaya pada saat itu memberikan janji serta harapan kepada warga untuk dapat menyerahkan bukti-bukti atas kepemilikan tanahnya

¹Adrian Kristyanto Adi, *Surat Hijau, Polemik Yang Tidak Tertuntaskan Di Surabaya*, Jawa Pos Artikel, Juli 2015, h. 12

yang berupa Zegel, Petok D, dan sebagainya kepada Pemerintah Kota Surabaya. Penyerahan tersebut bukan kepada instansi yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan Kota Surabaya dengan alasan agar program pemutihan yang digagas Pemerintah Kota Surabaya tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Selain itu Pemerintah Kota Surabaya menghimbau kepada warga untuk bersedia menandatangani pernyataan yang isinya warga tidak keberatan Pemerintah Kota Surabaya mengajukan permohonan Hak Pengelolaan. Pada akhirnya Pemerintah Kota Surabaya memperoleh tanah dengan status Hak Pengelolaan dan selanjutnya menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut dengan Perda No. 3 Th. 2016), yang menggantikan peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997. Peraturan tersebut kemudian menjadi payung hukum Pemerintah Kota Surabaya untuk dapat menerbitkan Surat Izin Pemakaian Tanah yang diberikan kepada warga, sesuai dengan pasal 1 ayat (7) Perda No. 3 Th. 2016 “Izin Pemakaian Tanah, yang selanjutnya disingkat 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 diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”.

Atas keberadaan tanah dengan status IPT tersebut warga diharuskan membayar retribusi untuk pemakaian tanah tersebut yang telah diatur di dalam Pasal 7 Perda No. 3 Th. 2016 yaitu :

“Pemegang IPT mempunyai kewajiban:

1. Membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Memakai tanah sesuai dengan peruntukan dan/atau penggunaan sebagaimana tersebut dalam IPT;

3. Memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas, apabila bangunan diatas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan dijadikan agunan atas suatu pinjaman atau akan dialihkan kepada pihak lain.”

Dikalangan warga penghuni menyebut surat IPT yang wujud fisiknya bersampul hijau tersebut dengan surat hijau. Sebutan itu terus berkembang dikalangan warga Kota Surabaya, bahkan bisa dikatakan telah melegenda sebagai *trade mark* pengelolaan tanah di Surabaya.

Tanah-tanah surat hijau itu tersebar di 26 kecamatan dari 31 kecamatan yang ada. Jumlah pemegang surat hijau mencapai 46.611 orang, karena luas tanah aset Pemerintah Kota yang diterbitkan surat hijau mencapai 8.319.081,62 m². Sebagian besar berada di Gubeng sebanyak 9.212 persil dan Wonokromo 7.073 persil, bahkan hampir semua kecamatan di Surabaya memiliki surat hijau, setidaknya ada 36.000 persil warga memenuhi syarat.²

Sistem pengelolaan tanah surat hijau ditandai dengan satu beban retribusi (disamping beban PBB) kepada warga penghuninya yang besarnya ditentukan dalam peraturan daerah. Besaran retribusi itu bergantung pada lokasi kelas jalan, luas tanah, dan besaran NJOP yang telah ditetapkan di dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB). Tidak bisa diingkari bahwa manusia selalu berupaya mendapatkan materi, bahkan tidak jarang terjadi konflik, baik antar individu, antar kelompok/negara, maupun antara individu melawan kelompok/negara. Konteks konflik tanah surat hijau terjadi akibat adanya kepentingan warga untuk memiliki properti dalam bentuk tanah. Sementara itu,

² Dari *Bidang Pendataan dan Pemanfaatan Tanah* (Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemerintah Kota Surabaya, 21 Januari 2016)

Pemkot Surabaya menganggap tanah negara itu sebagai asetnya, kedua belah pihak sama-sama berpendapat bahwa masing-masing adalah pihak yang paling berhak atas keberadaan tanah surat hijau.

Sejak berlakunya UUPA maka ketentuan di dalam Buku II KUH Perdata selain yang mengatur mengenai bumi, air dan kekayaan di dalamnya dinyatakan dicabut, kecuali mengenai hipotik. Dengan demikian maka yang berlaku pada Hukum Tanah Nasional ialah asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidings beginsel*) karena dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) disebutkan bahwa Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat.

Menurut Hukum Tanah Nasional, Pemerintah Kota sebagai subyek hak dapat mempunyai Hak Pengelolaan atau Hak Pakai. Jika berupa Hak Pakai, maka hak atas tanahnya dipergunakan untuk keperluannya sendiri yang berlaku selama tanahnya tersebut dipergunakan untuk pelaksanaan tugasnya. Namun jika berupa Hak Pengelolaan, maka tanahnya di samping dipergunakan untuk keperluannya sendiri juga dapat dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan Pemerintah Kota. Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota sebagai asetnya sebagian digunakan untuk keperluan Pemerintah Kota sendiri, contohnya untuk Dinas-dinas, Kantor Pemerintah Kota atau Kantor Kecamatan. Selain itu terdapat juga tanah yang dikuasai Pemerintah Kota yang dipergunakan oleh pihak ketiga melalui dikeluarkannya Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Hak Guna Bangunan atas Hak

Pengelolaan dengan Perjanjian Penggunaan Tanah (PPT) antara Pemerintah Kota dengan pihak ketiga.³

Menurut **Eman Ramelan**, yang dapat menjadi subjek hukum atau pemegang Hak Pengelolaan adalah hanya sebatas pada badan hukum milik Pemerintah baik yang berada dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan) maupun yang bergerak di bidang bisnis, seperti halnya BUMN/BUMD sedangkan untuk badan hukum swasta tidak diperbolehkan untuk menjadi pemegang Hak Pengelolaan.⁴

Hukum Tanah Nasional yang berlaku didasarkan pada hukum adat yang menerapkan asas pemisahan horizontal. Oleh sebab itu, dalam kaitannya dengan tanaman, bangunan atau hasil karya tersebut berlakulah pula asas pemisahan horizontal. Dengan adanya asas pemisahan horizontal, maka benda-benda yang menjadi satu kesatuan dengan tanah dapat menjadi bagian yang terpisah dari tanah yang bersangkutan. Maka dari itu, setiap perbuatan hukum terhadap hak-hak atas tanah, tidak secara otomatis meliputi benda-benda di atasnya. Namun, demikian, penerapan asas-asas di dalam hukum adat tersebut tidaklah mutlak, melainkan juga selalu memperhatikan serta menyesuaikan dengan perkembangan kenyataan serta kebutuhan di dalam masyarakat yang dihadapinya.⁵

³ Urip Santoso, "Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya", Jurnal *Yuridika* Vol. 25 No. 1, Januari-April 2010, h. 1-12 (selanjutnya ditulis Urip Santoso I)

⁴ Eman Ramelan, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", Jurnal *Yuridika* Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 15 (3) Juni 2006, h. 196

⁵ Gabriella Yulistina Aguw, "Kajian Yuridis Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hak Tanggungan Atas Tanah", Jurnal *Lex et Societatis*, Vol. V/No. 6/Ags/2017, h. 97

Berlakunya asas pemisahan horizontal membawa konsekuensi bahwa tanah serta bangunan yang berada di atasnya dapat dimiliki oleh subyek hukum yang berbeda seperti kondisi yang terjadi dalam hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pemegang surat hijau. Namun demikian, dengan adanya ketentuan mengenai kewajiban pembayaran retribusi pada Pemerintah Kota Surabaya menjadikan tidak adanya kepastian hukum mengenai status dari tanah surat hijau tersebut. Hal tersebut menyulitkan pemegang surat hijau pada saat hendak menjadikan tanah surat hijau tersebut sebagai obyek jaminan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah.
2. Penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah.
2. Untuk menganalisis penilaian bangunan di atas tanah IPT sebagai jaminan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu kenotariatan khususnya dalam bidang hukum pertanahan terkait surat hijau, kemudian hasil daripada

penelitian ini dapat memberikan sumbangan saran dalam ilmu pengetahuan hukum.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Bagi Notaris, untuk dijadikan pedoman dalam menjalankan jabatannya apabila menghadapi permasalahan pernghadap yang datang sebagai pemilik bangunan untuk diberikan perlindungan hukum atas tanahnya yang berada di atas tanah surat hijau.
2. Bagi Pemerintah Daerah Kota Surabaya, baik anggota DPRD Kota Surabaya, DPRD Provinsi Jawa Timur, DPR RI (dari Dapil I Jawa Timur) maupun Walikota Surabaya untuk menyusun kembali Peraturan Daerah yang memberikan perlindungan hukum bagi pemilik bangunan di atas tanah surat hijau dalam hal kepemilikannya.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Peneliti mencari referensi-referensi penelitian dalam bentuk tesis maupun jurnal yang membahas tentang surat tanah berupa surat ijo yang berada di Kota Surabaya. Dari sekian banyak pencarian judul penelitian yang serupa dan juga peneliti mencari alat ukur untuk mengukur orisinalitas penelitian. Peneliti menemukan beberapa judul yang serupa dan alat ukur yang dipakai oleh peneliti berasal dari Estelle Phillips yang merumuskan salah satu parameter orisinalitas penelitian adalah *“Saying something nobody has said before”* (Mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya) dan *“Adding to knowledge in a way that hasn’t previously been done before”* (menambah pengetahuan yang

belum pernah dilakukan sebelumnya).⁶ Berdasarkan pendapat Estelle Phillips mengenai ukuran orisinalitas penelitian, maka peneliti akan menguraikan secara garis besar dari beberapa penelitian yang telah ada mengenai tanah surat ijo di Surabaya sebagai berikut :

1. Penelitian yang ditulis oleh Andy Adrianto⁷, dari Universitas Airlangga Surabaya yang berjudul “*Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya*” *Menganalisis* kewenangan pemberian hak atas tanah bagi pihak ketiga dalam konsep UUPA dan upaya hukum atas kepemilikan Hak Guna Bangunan diatas tanah Pemerintah Kota Surabaya. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian ini yang terletak pada permasalahan yang diangkat. Pada penelitian ini menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah dan penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan. Apabila dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian seperti yang telah disebutkan oleh Estelle Philip diatas maka penelitian ini “*Saying something nobody has said before*” (Mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya).
2. Penelitian yang ditulis oleh Azizah Khairani Ritonga⁸, dari Universitas Airlangga Surabaya yang berjudul “Pemberian Izin Pemakaian Tanah”, menganalisis keabsahan hak sewa atas tanah hak pengelolaan yang dilakukan

⁶ Estelle Philips dalam Rusdianto S, *Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah Otonomi Khusus atau Sementara*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2016

⁷ Andy Adrianto “Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya”, Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2010

⁸ Azizah Khairani Ritonga, “Pemberian Izin Pemakaian Tanah”, Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2006

oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan mengeluarkan izin pemakaian tanah dan kedudukan tanah berstatus izin pemakaian tanah sebagai obyek jaminan. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian ini yang terletak pada permasalahan yang diangkat. Pada penelitian ini menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah dan penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan. Apabila dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian seperti yang telah disebutkan oleh Estelle Philip diatas maka penelitian ini “*Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before*” (menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya).

3. Penelitian yang ditulis oleh Setioaji⁹, dari Universitas Airlangga Surabaya, yang berjudul “*Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya. Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960*”, menganalisis kedudukan izin pemakaian tanah dalam *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan kewajiban pemegang izin pengelolaan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Kota Surabaya*. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian ini yang terletak pada permasalahan yang diangkat. Pada penelitian ini menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah dan penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan. Apabila dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian seperti yang telah disebutkan oleh Estelle Philip

⁹Setioaji, “Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”, Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2007

diatas maka penelitian ini “*Saying something nobody has said before*”

(Mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya).

Tabel Perbandingan Orisinalitas

No	Judul	Nama Penulis dan Asal Universitas	Rumusan Masalah	Perbedaan Rumusan Masalah
1	<i>Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya</i>	Andy Adrianto; Universitas Airlangga Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa kewenangan pemberian hak atas tanah bagi pihak ketiga dalam konsep UUPA? 2. Apa upaya hukum atas kepemilikan Hak Guna Bangunan diatas tanah Pemerintah Kota Surabaya? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah? 2. Apa penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan?
2	Pemberian Izin Pemakaian Tanah	Azizah Khairani Ritonga; Universitas Airlangga Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana keabsahan hak sewa atas tanah hak pengelolaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan mengeluarkan izin pemakaian tanah? 2. Bagaimana kedudukan tanah berstatus izin pemakaian tanah sebagai obyek jaminan? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah? 2. Apa penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan?
3	<i>Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya. Ditinjau Dari Undang-Undang</i>	Setioaji; Universitas Airlangga Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa kedudukan izin pemakaian tanah dalam <i>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960</i>? 2. Apa kewajiban pemegang izin pengelolaan tanah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah? 2. Apa penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan?

	<i>Nomor 5 Tahun 1960</i>		<i>berdasarkan Peraturan Pemerintah Kota Surabaya?</i>	
--	-------------------------------	--	--	--

1.6. Tinjauan Pustaka

1.6.1. Teori Perlindungan Hukum

Awal mula lahirnya teori perlindungan hukum berasal dari aliran hukum alam atau teori hukum. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato) serta Zeno (pendiri aliran Stoic). Aliran hukum alam berpendapat bahwa hukum itu berasal dari Tuhan yang memiliki universal dan abadi, serta di antara hukum dan moral merupakan cerminan atau aturan secara internal maupun eksternal dari kehidupan manusia yang diimplementasikan lewat hukum dan moral.¹⁰

Fitzgerald menjelaskan bahwa hukum bertujuan mengkoordinasikan dan mengintegrasikan banyak kepentingan di dalam masyarakat. Hal ini karena di dalam suatu hubungan kepentingan maka adanya perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya bisa dilakukan melalui cara membatasi kepentingan pada pihak lainnya. Kepentingan hukum bertujuan untuk mengurus hak dan kepentingan manusia, karena itu hukum mempunyai otoritas tertinggi untuk dapat menentukan kepentingan manusia yang seharusnya diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus memperhatikan tahapan yaitu perlindungan hukum lahir dari adanya ketentuan hukum serta segala peraturan hukum yang telah

¹⁰Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h.53

diberikan oleh masyarakat yang merupakan kesepakatan masyarakat itu sendiri untuk mengatur hubungan perilaku di antara anggota-anggota masyarakat maupun di antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggapnya mewakili kepentingan masyarakat.¹¹

Perlindungan hukum adalah dengan memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) agar tidak dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut di berikan kepada masyarakat supaya dapat dinikmati semua hak-hak yang telah diberikan oleh hukum. Hukum bisa difungsikan untuk memberikan perlindungan yang sifatnya tidak hanya adaptif dan fleksibel, tetapi juga antisipatif dan prediktif. Hukum dibutuhkan untuk menjaga yang lemah atau belum kuat secara ekonomi, sosial dan politik untuk dapat memperoleh keadilan sosial.¹²

Dari rumusan diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi hukum adalah untuk melindungi rakyat dari adanya bahaya serta tindakan yang bisa merugikan ataupun menderitakan hidupnya dari perbuatan orang lain, masyarakat ataupun penguasa. Selain itu juga berfungsi untuk memberikan keadilan dan menjadi sarana untuk dapat mewujudkan kesejahteraan bagi segenap rakyat.

Perlindungan hukum jika dijelaskan harfiah bisa menimbulkan banyak persepsi. Sebelum menjabarkan perlindungan hukum pada makna yang semestinya dalam ilmu hukum, dapat terlebih dahulu diuraikan mengenai pengertian-pengertian yang bisa muncul dari penggunaan kata perlindungan

¹¹*Ibid*,h. 54

¹²*Ibid*, h. 55

hukum, yaitu Perlindungan hukum dapat berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum supaya tidak ditafsirkan berbeda serta tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan dapat juga berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.¹³

Perlindungan hukum juga menimbulkan pertanyaan yang selanjutnya meragukan keberadaan dari hukum tersebut. Hukum harus bisa memberikan perlindungan bagi semua pihak sesuai dengan kewajiban hukumnya karena semua orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum harus menegakkan hukum. Dengan berjalannya aturan hukum, maka akan berdampak hukum akan bisa memberikan perlindungan pada tiap-tiap hubungan hukum maupun segala aspek kehidupan masyarakat yang telah diatur oleh hukum.

Perlindungan hukum dalam konteks ini sesuai dengan teori interpretasi hukum yang dikemukakan oleh **Sudikno Mertokusumo**, yaitu bahwa penafsiran atau interpretasi adalah salah satu metode penemuan hukum yang menjelaskan yang jelas mengenai teks undang-undang supaya ruang lingkup kaidah bisaditerapkan pada peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim adalah penjelasan yang harus mampu mengarah pada pelaksanaan yang bisa diterima oleh masyarakat terhadap adanya peraturan hukum untuk peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini merupakan alat untuk mengetahui arti undang-undang.¹⁴

¹³Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009 (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo I), h. 38

¹⁴*Ibid.* h. 39

Perlindungan hukum adalah gambaran dari berjalannya fungsi hukum untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan dari hukum itu sendiri, yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Perlindungan hukum merupakan suatu bentuk perlindungan yang ditujukan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik secara tertulis maupun tidak tertulis atau yang bersifat preventif (pencegahan) maupun yang bersifat represif (pemaksaan) dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Asas dan tujuan perlindungan hukum diselenggarakan berdasarkan lima asas yang sangat relevan dalam pembangunan nasional, yaitu:

1. Asas Manfaat

Adalah segala upaya untuk menyelenggarakan perlindungan hukum harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat.

2. Asas Keadilan

Adalah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh haknya serta melaksanakan kewajiban secara adil.

3. Asas Keseimbangan

Adalah memberikan keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan pemerintah baik dalam arti materiil ataupun spiritual.

4. Asas Keamanan dan Keselamatan

Adalah untuk dapat memberikan jaminan atas adanya keamanan dan keselamatan untuk masyarakat banyak.

5. Asas Kepastian Hukum

Adalah masyarakat mentaati hukum serta memperoleh keadilan di dalam penyelenggaraan perlindungan hukum dan juga negara menjamin adanya kepastian hukum.¹⁵

Perlindungan hukum untuk rakyat Indonesia merupakan penerapan atas asas pengakuan dan pelindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang berasal pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berlandaskan Pancasila. Setiap orang berhak memperoleh perlindungan dari hukum. Hampir semua hubungan hukum wajib mendapat perlindungan dari hukum. Maka dari itu terdapat banyak jenis perlindungan hukum.

1.6.2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari norma hukum tertulis karena hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum. Kepastian hukum ini menjadi keteraturan masyarakat dalam melakukan aktivitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Kepastian hukum mengandung arti kepastian aturan dalam undang-undang yang tidak bisa ditafsirkan secara berlainan. **Gustav Radbruch** berpendapat bahwa kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar hukum¹⁶. Kepastian hukum juga mengandung aspek konsistensi walaupun suatu peraturan perundang-undangan di implementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda.¹⁷ Menurut **Gustav Radbruch** sebagaimana dikutip oleh **Theo**

¹⁵Advendi Elsi, *Hukum Dalam Ekonomi*, Grasindo, Jakarta, 2007, h. 159

¹⁶Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 19

¹⁷Sudarsono, *Kamus Hukum Edisi Baru*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, h. 63

Huijbers pengertian hukum dapat dibedakan tiga aspek yang ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai, aspek tersebut adalah:

1. Kepastian hukum;
2. Keadilan;
3. Daya guna atau kemanfaatan.¹⁸

Sudikno Mertokusumo mengartikan, bahwa kepastian hukum merupakan bentuk perlindungan yang yustisiabel dari tindakan sewenang-wenang, yang bermakna seseorang bisa memperoleh sesuatu yang diinginkan dalam keadaan tertentu.¹⁹ Kepastian hukum menurut **Van Kan** menyatakan bahwa hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum di dalam pergaulan manusia.²⁰ Menurut **Peter Mahmud Marzuki**, kepastian hukum memiliki dua pengertian, *Pertama*, adanya suatu aturan yang memiliki sifat umum yang bisa membuat individu mengetahui apa saja perbuatan yang boleh dilakukan atau tidak boleh untuk dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum untuk individu dari adanya kesewenangan pemerintah yang disebabkan adanya aturan yang bersifat umum itu, individu bisa mengetahui apa saja hal yang boleh dilakukan

¹⁸Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 163

¹⁹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007 (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo II), h. 145

²⁰E. Utrecht dan Moh. Saleh j. Jindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Iktiar Baru dan Sinar Harapan, Jakarta, 1989, h. 25

atau dibebankan oleh negara terhadap individu.²¹ Kepastian hukum bukan sebatas pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga terdapatnya konsistensi di dalam putusan hakim pada kasus serupa yang sudah diputus.

Hukum merupakan alat yang efektif untuk mencapai tujuan sosial karena aturan hukum secara konsisten melekat pada petugas hukum dan masyarakat.²² Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena dapat memberikan pengaturan secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan atau multi tafsir, dan logis dalam arti hukum tersebut menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma ataupun adanya kekaburan dan kekosongan norma.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe penelitian

Tipe penelitian pada penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.²³ Secara lebih lanjut menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan

²¹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h. 158 (selanjutnya ditulis Peter Mahmud Marzuki I)

²²Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2004, h. 64

²³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 35 (selanjutnya ditulis Peter Mahmud Marzuki II), h. 35

pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.²⁴

1.7.2. Pendekatan Masalah

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tiga metode pendekatan masalah yaitu, diantaranya pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus.

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.²⁵ Pendekatan perundang-undangan diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai perlindungan hukum bagi pemilik bangunan yang berada di atas tanah surat hijau dengan melihat ketentuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Mempelajari pandangan-

²⁴ Johny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publising, Malang, 2006, h. 26

²⁵ *Ibid*, h. 133

pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang akan melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.²⁶ Pada pendekatan konseptual, akan dapat ditemukan konsep atau teori baru sesuai dengan tujuan penelitian ini yaitu menemukan perlindungan hukum bagi pemilik bangunan yang berada diatas tanah surat hijau.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan sumber bahan hukum, diantaranya:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.²⁷ Hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah;

²⁶*Ibid*, h. 135-136

²⁷*Ibid*, h. 181

5. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia;
6. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah;
7. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya;
9. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.²⁸ Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi: buku-buku di bidang hukum, makalah-makalah, artikel-artikel, dan tesis.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan hukum.

Prosedur pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah mengumpulkan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang berkaitan dengan metode penelitian yang digunakan

²⁸*Ibid*

guna menjawab isu hukum. Pengumpulan bahan hukum oleh peneliti dengan membaca buku dan perundang-undangan yang telah dimiliki peneliti atau dengan meminjam buku di perpustakaan kampus dan perpustakaan daerah kota Surabaya yang berkaitan dengan isu yang akan dibahas.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode deduksi. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau conclusion.²⁹ Pada penelitian ini, analisis bahan hukum yang digunakan adalah dengan cara deduksi, yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi khusus.

1.8. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada tesis ini, peneliti membagi menjadi empat bagian sebagai berikut:

Bab I, pendahuluan menguraikan latar belakang pemikiran dasar dari peneliti mengenai fakta hukum melahirkan isu hukum yang akan diteliti. Isu hukum yang timbul dari fakta hukum tersebut kemudian dirumuskan ke dalam rumusan masalah. Dari rumusan masalah, timbul tujuan penelitian ini dilakukan dengan manfaat penelitian yang akan dirasakan bagi kepentingan akademis dan kepentingan praktisi. Kemudian diterangkan metode penelitian yang digunakan

²⁹Peter Mahmud Marzuki II, *Op. Cit.*, h. 14

peneliti untuk menganalisis guna menentukan hasil penelitian. Setelah itu sistematika penulisan yang menjelaskan gambaran umum dari penelitian yang akan ditulis oleh peneliti

Bab II, pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yaitu tentang karakteristik hukum izin pemakaian tanah.

Bab III, pembahasan atas rumusan yang kedua yaitu penilaian bangunan diatas IPT sebagai jaminan.

Bab IV, penutup yang terdiri dari simpulan atas pembahasan dari rumusan masalah pertama dan kedua, kemudian disebutkan saran atas pokok permasalahan dari penelitian yang diteliti demi kemajuan akademis dan praktis.

