

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) adalah negara berdasarkan atas hukum (konstitusional) yang memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga Negara, antara lain hak warga Negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik.¹ Hal ini sesuai dengan UUD NRI 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.²

Berkenaan dengan kemakmuran rakyat dalam hal ini kaitannya dengan kekayaan alam yakni pertanahan, dapat dimanfaatkan sebagai tempat tinggal dengan mendirikan bangunan. Pengaturan mengenai pertanahan dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) yang secara garis besar memuat dasar-dasar hukum tanah. Pada umumnya dalam UUPA Pasal 4 ayat (1) menyatakan, “Atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai

¹Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm.1.

² Lihat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945

oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".³

Dalam hal ini, tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Perlu adanya pengelolaan secara tertib agar dapat dimanfaatkan secara optimal dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah sepanjang tidak dipakai oleh pemerintahan daerah. Dalam rangka pemanfaatan oleh masyarakat, Pemerintah Kota Surabaya telah menerbitkan Izin Pemakaian Tanah. Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau di Kota Surabaya lebih dikenal dengan "surat ijo" 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 UUPA.⁴

Dalam perkembangannya izin pemakaian tanah ini dianggap merugikan warga yang mempunyai surat ijo tersebut karena diatas tanah dengan dokumen surat ijo sudah berdiri bangunan-bangunan semi permanen. Selain itu, dalam pelaksanaannya pemegang surat ijo dikenakan biaya retribusi tiap tahun dan membayar PBB (Pajak Bumi Bangunan) untuk satu objek yaitu tanah. Tanah Surat Ijo yang disewakan kepada masyarakat oleh Pemerintah Kota Surabaya merupakan tanah yang berasal dari peninggalan Kolonial Belanda yaitu tanah *Eigendom Gemeente* Surabaya. Tanah Surat Ijo ini termasuk dalam tanah-tanah yang pengadaannya dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya yang pada akhir-

³ Lihat UUPA Pasal 4 ayat (1)

⁴ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.

akhir ini dimasukkan ke dalam sistem aset Kota Surabaya. Pada zaman penjajahan Belanda di Indonesia, terdapat berbagai macam prinsip yang mendasari penguasaan tanah di Indonesia oleh Pemerintah Belanda. Salah satunya prinsip *Domein Verklaring* sebagaimana di dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit*. Dalam terjemahan Bahasa Indonesia Pasal 1 *Agrarische Besluit* menyatakan, “Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 *Agraris Wet*, tetap di pertahankan asas bahwa semua yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya adalah domein (milik) Negara.”⁵

Hal itu yang mendasari pemerintah kota Surabaya mengklaim bahwa tanah dengan dokumen surat ijo merupakan tanah Negara (aset Pemerintah Kota Surabaya). Pada tahun 2014, Walikota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya. Dalam Perda ini mengatur tentang mekanisme pelepasan tanah aset Pemerintah Kota dengan surat ijo menjadi hak milik, namun dalam Perda Kota Surabaya Nomor 16 tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Pasal 4 dijelaskan, “Bahwa pelepasan tanah dengan prinsip saling menguntungkan para pihak”. Kemudian pada Pasal 10 Perda tersebut menjelaskan, “Bahwa pelepasan tanah dilakukan proses perhitungan perkiraan nilai tanah yang akan dilepaskan berdasarkan harga appraisal dan dengan memperhatikan NJOP”.⁶

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hal.41.

⁶ Lihat Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Pasal 4 dan Pasal 10.

Dalam hal waktu pembayaran kompensasi pelepasan tanah ini adalah 24 bulan dan dapat di perpanjang satu tahun dengan memperhatikan kemampuan pemohon. Selain itu, pada Perda Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 Pasal 13 ayat (2) menerangkan, “Bahwa selama proses pembayaran kompensasi, pemohon wajib membayar retribusi pemakaian tanah sesuai ketentuan yang berlaku”.⁷ Dari kutipan Pasal 10 dan Pasal 13 yang tersebut diatas dianggap tidak memenuhi prinsip saling menguntungkan para pihak. Hal tersebut merugikan warga karena, selain diharuskan membeli kembali (membayar kompensasi) tanah yang sudah bertahun-tahun di tempati secara turun temurun juga diwajibkan membayar retribusi pemakaian tanah.

Surat ijo bukan sebagai hak kepemilikan, melainkan hanya hak sewa dari Pemerintah Kota, Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (IPT) Pasal 8 ayat (1) menjelaskan mengenai larangan bagi pemegang IPT diantaranya :

1. Mengalihkan IPT pada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari Kepala Dinas.
2. Menelantarkan tanah hingga 3 (tiga) tahun sejak dikeluarkannya IPT.
3. Menyerahkan penguasaan tanah yang telah diterbitkan IPT kepada pihak lain dengan atau tanpa perjanjian.

Pada praktiknya bangunan yang berdiri di lahan dengan hak sewa surat ijo ini dapat di alihkan dengan jual-beli ataupun cara lain. Contoh kasus di daerah Dukuh Kupang yang menjual bangunan di atas lahan surat ijo, tanpa melakukan permohonan terlebih dahulu kepada Pemerintah Kota sebagai pemilik lahan tersebut. Warga yang menjual beranggapan bahwa dirinya berhak mengalihkan

⁷Lihat Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Pasal 13.

atau menjual bangunan diatas lahan surat ijo tersebut, karena telah membayar uang sewa tiap tahunnya. Hal mengenai pengalihan diatur dalam Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang IPT Pasal 9 ayat (1) adalah sebagai berikut :

1. Pewarisan bangunan yang berdiri di atas tanah IPT.
2. Hibah bangunan yang berdiri di atas tanah IPT.
3. Jual beli bangunan yang berdiri di atas tanah IPT.
4. Lelang bangunan yang berdiri di atas tanah IPT.

Selanjutnya Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang IPT Pasal 9 ayat (2) menyatakan : “Pemegang IPT yang mengajukan permohonan pengalihan IPT karena sebab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, harus terlebih dahulu mendapat persetujuan pengalihan IPT dari Kepala Dinas”.⁸

Pada umumnya pengalihan hak dalam hal jual beli tanah yang diatasnya terdapat bangunan yang diperuntukan untuk rumah tinggal dilaksanakan secara terang dan tunai. Terang artinya perbuatan hukum jual beli tersebut benar-benar dilaksanakan dihadapan Kepala Desa atau kini dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang. Sementara tunai artinya ada dua perbuatan yang dilaksanakan secara bersamaan, yakni pemindahan hak atas tanah sebagai objek jual beli dan pembayaran harga dari pembeli kepada penjual yang terjadi secara bersamaan.⁹

Adanya fakta mengenai pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo yang terjadi di Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya

⁸ Lihat Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah Pasal 9.

⁹Sahat HMT Sinaga, *Jual Beli Tanah Dan Pencatatan Peralihan Hak*, Bandung, Pustaka Sutra, 2007, hlm.19.

secara umum dilaksanakan secara terang dan tunai. Namun objek dalam hal ini bukan seperti yang biasa terjadi, dimana bangunan yang diperalihkan berdiri di atas lahan sewa milik Pemerintah Kota Surabaya (biasa disebut surat ijo). Sehingga ketentuan peraturan perundangan yang berkaitan dengan permasalahan tersebut adalah Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah. Perda tersebut menjelaskan bahwa pengalihan hak harus mendapat persetujuan tertulis dari kepala Dinas. Sedangkan yang dilakukan para pihak penjual dan pembeli dalam hal pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo dilakukan di bawah tangan tanpa persetujuan tertulis dari kepala Dinas. Hal tersebut menimbulkan alasan untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul *“Keabsahan Pengalihan Hak Bangunan Di Atas Lahan Surat Ijo (Studi Kasus di Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya)”*

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo dengan cara jual beli yang terjadi di Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya sah menurut Peraturan Perundangan ?
2. Bagaimana akibat hukum ketidaksesuaian pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo berdasarkan Peraturan Perundangan ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk memperoleh kejelasan status sah atau tidaknya pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo dengan cara jual beli yang terjadi di

Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya menurut Peraturan Perundangan.

2. Untuk memperoleh kejelasan akibat hukum atas ketidaksesuaian pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo berdasarkan peraturan perundangan.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya mengenai Penguasaan dan Peralihan Hak Atas Tanah
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam perkembangan pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo dengan cara jual beli dan memperhatikan syarat sahnya perjanjian sesuai hukum perdata.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pihak dan khususnya bagi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah agar melakukan sosialisasi jual beli bangunan dengan dokumen surat ijo terhadap warga pemegang surat ijo.
 - b. Bagi masyarakat hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dalam rangka melaksanakan jual beli bangunan dengan dokumen surat ijo, sehingga dapat menghindari timbulnya masalah atau konflik

dalam pelaksanaannya sesuai dengan prosedur yang benar dan mendapatkan kepastian hukum.

- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan untuk peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian dengan topik yang sama.

1.5. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini untuk memberikan pembeda guna mempertahankan kekhasan penelitian ilmu yang berjudul Keabsahan Pengalihan Hak Bangunan Di atas Lahan Surat Ijo (Studi Kasus di Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya). Adapun penelitian sebelumnya diuraikan sebagai berikut :

Tabel 1.1 : Orisinalitas Penelitian Dan Korelasinya

No	Penelitian Sebelumnya	Judul	Metode Penelitian	Rumusan Masalah
1.	Mufidah Nahdliyatul, UIN Sunan Ampel Surabaya, 2015	Analisis hukum islam dan Perda Kota Surabaya nomor 1 tahun 1997 terhadap alih sewa tanah surat ijo di Ambengan Batu Tambaksari Surabaya.	Jenis penelitian empiris	1. Bagaimana praktik alih sewa tanah surat ijo di Ambengan Batu Tambaksari Surabaya? 2. Bagaimana analisis hukum islam dan Perda Kota Surabaya nomor 1 tahun 1997 terhadap alih sewa tanah surat ijo di Ambengan Batu Tambaksari Surabaya?
2.	Andi Tetuko, UIN Sunan Ampel Surabaya, 2017	Polemik Hak Pengelolaan (HPL) Perspektif Politik Agraria (Studi Kasus Perolehan Hak Milik Surat Ijo di Kecamatan	Jenis peneitian empiris	1. Bagaimana pandangan masyarakat pemegang surat ijo Kecamatan Gubeng Kota Surabaya dalam hak pengelolaan yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya atas surat ijo? 2. Bagaimana dinamika

		Gubeng Kota Surabaya)		hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga pemegang surat ijo dalam proses pengalihan sertifikat hak milik?
--	--	-----------------------	--	--

Berdasarkan tabel di atas perbedaan penelitian yang pertama membahas mengenai pengalihan hak sewa tanah Pemerintah Kota Surabaya atau surat ijo secara umum dengan membandingkan proses pengalihan hak dari cara yang lain seperti waris, hibah, dan jual beli berdasarkan Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 dan menganalisis dalam perspektif hukum islam beserta langkah-langkah penyelesaian masalah yang timbul. Sedangkan penelitian ini fokus membahas mengenai keabsahan atau kesesuaian pengalihan hak bangunan surat ijo dengan cara jual beli dan akibat hukum ketidaksesuaian pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo berdasarkan Peraturan Perundangan. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang pertama adalah membahas pengalihan hak bangunan di atas lahan sewa milik Pemerintah Kota Surabaya atau surat ijo.

Perbedaan penelitian yang kedua membahas mengenai hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga pemegang surat ijo dalam perspektif politik agraria dan juga membahas mengenai proses pengalihan dari surat ijo menjadi sertifikat hak milik menurut pandangan masyarakat pemegang surat ijo dalam kaitannya dengan politik agraria. Sedangkan dalam penelitian ini adalah objek dalam pembahasan lebih berfokus pada pengalihan hak dengan cara jual beli menggunakan metode penelitian normatif mengenai akibat hukum

ketidaksesuaian pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo berdasarkan Peraturan Perundangan.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah metode yang digunakan untuk mengkaji tentang rumusan masalah yang dipermasalahkan, berikut jenis dan metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, adalah sebagai berikut :

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai peraturan perundangan. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum.¹⁰ Penelitian ini difokuskan untuk memperoleh kebenaran normatif mengenai keabsahan pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo dengan cara jual beli yang terjadi di Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan Dukuh Pakis dibenarkan menurut peraturan perundangan dan bagaimana akibat hukum dari ketidaksesuaian pengalihan hak tersebut. Analisis dalam penelitian ini mengkaitkan antara praktik di lapangan dengan kesesuaian peraturan perundangan yakni dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata mengenai syarat sahnya perjanjian. Selanjutnya akan menganalisis bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan dari adanya ketidaksesuaian praktik di lapangan dengan peraturan perundangan yakni Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.

¹⁰Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.34-36.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah suatu pendekatan penelitian yang menggunakan perturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis karena hal tersebut merupakan titik fokus dari penelitian tersebut.¹¹ Pendekatan Perundang-undangan dalam penelitian ini dikarenakan terdapat suatu fakta yang terjadi yakni peristiwa hukum jual beli atau pengalihan hak bangunan di atas lahan milik Pemerintah Kota. Fakta tersebut ingin dianalisis dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang pertama Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah yang mengatur mengenai proses pengalihan hak yakni salah satunya dengan cara jual beli dan akibat hukumnya. Pengaturan mengenai syarat sahnya jual beli secara umum dalam *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disebut BW). Pendekatan ini membuka kesempatan untuk mempelajari kesesuaian antara suatu peraturan perundang-undangan dengan praktik hukum di lingkungan masyarakat.

1.6.3. Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas, yaitu merupakan hasil dari tindakan atau kegiatan

¹¹*Ibid.*, hlm.185.

yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk itu.¹² Bahan hukum primer pada penulisan ini meliputi:

- a. *Burgerlijk Wetboek* (BW) ketentuan mengenai syarat sahnya perjanjian.
- b. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya ketentuan mengenai tata cara pelepasan tanah asset Pemerintah Kota Surabaya.
- c. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah ketentuan mengenai hak, kewajiban, dan larangan pemegang Izin Pemakaian Tanah dan sanksi administratifnya.
- d. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 75 Tahun 2016 tentang Cara Perhitungan Retribusi Pemakaian Tanah ketentuan mengenai perhitungan retribusi pemakaian tanah dalam Izin Pemakaian Tanah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yakni dapat berupa rancangan perundang-undangan, buku-buku teks, jurnal ilmiah, dan berita internet.¹³ Bahan hukum sekunder yang dipakai dari penelitian ini seperti buku-buku teks, jurnal ilmiah dan berita dari internet yang berkaitan

¹²*Ibid*, hlm.157.

¹³*Ibid.*, hlm.158.

dengan pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo, syarat sahnya perjanjian pengalihan hak secara umum dan unsur-unsurnya serta keterangan dari pihak Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah.

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum adalah kegiatan yang dilakukan dalam penelitian yang berkaitan dengan mengolah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan kemudian dikaitkan dengan rumusan masalah dalam penelitian ini. Analisis bahan hukum yang dilakukan menggunakan metode deskriptif dengan logika berfikir deduktif. Deskriptif dalam hal ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas suatu objek dalam hal ini adalah bangunan di atas lahan surat ijo dan subjek yakni para pihak yang terlibat dalam proses pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo.¹⁴ Logika berfikir deduktif digunakan untuk menarik kesimpulan hubungan antara ketentuan umum dan fakta-fakta yang bersifat khusus.¹⁵ Ketentuan umum dalam penelitian ini yakni peraturan perundangan mengenai pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo di Kota Surabaya kemudian dianalisis untuk menghasilkan kesimpulan yang bersifat khusus berupa deskriptif yaitu kesesuaian mengenai fakta-fakta dengan peraturan perundangan.

Berdasarkan pengertian diatas hubungannya dengan penelitian ini adalah menganalisis fakta lapangan yakni pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo dengan cara jual beli yang terjadi di Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan

¹⁴*Ibid.*, hlm.183.

¹⁵*Ibid.*, hlm.110.

Dukuh Pakis Kota Surabaya dibenarkan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, serta bagaimana akibat hukum ketidaksesuaian pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo berdasarkan peraturan perundangan. Selanjutnya menganalisis apakah dalam praktik jual beli tersebut sesuai dengan BW. Guna menjawab isu hukum terkait keabsahan pengalihan hak bangunan di atas lahan surat ijo di Kelurahan Dukuh Kupang Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya.