

KONSESI MONOPOLI BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PENGELOLAAN BANDAR UDARA
BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA

(Studi Kasus Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2016)

Bayu Prasetyo

PENETAPAN HARGA GAS MELALUI PERJANJIAN JUAL BELI GAS
DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

Freddy Darawia

KEDUDUKAN SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI DASAR HUKUM
DALAM PUTUSAN TENTANG MEREK

Cendrawan, Hansen Reonald

HAK IMUNITAS ADVOKAT DALAM KASUS FREDRICH YUNADI

Matius Priyonegoro

PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PT. MPM YANG MENJANJIKAN KUPON UMROH
DENGAN SISTEM MULTI LEVEL MARKETING (MLM) DITINJAU DARI KUHP jo. UU NO. 8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Cesaria Oktaviana Abriani

GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
DENGAN STATUS IJIN PEMAKAIAN TANAH DI KOTA SURABAYA

Erra Masita Maharani

KHAK ISTERI KEDUA TERHADAP HARTA PENINGGALAN SUAMI
DITINJAU BERDASARKAN HUKUM WARIS ISLAM

Fany Isaura Suherman

HAK KOMUNAL SEBAGAI OBYEK PERALIHAN HAK ATAS TANAH

Novita Puji Arvianti

EKSISTENSI IZIN PEMAKAIAN TANAH DALAM PRESPEKTIF HUKUM TANAH NASIONAL

Erly Aristo

**EKSISTENSI IZIN PEMAKAIAN TANAH
DALAM PERSPEKTIF HUKUM TANAH NASIONAL**

ERLY ARISTO

ABSTRACT

There are three primer necessities of life; they are clothing, food, and land/shelter. Land/shelter is the most expensive primer necessity and also hard to be obtained. In this case, the government has the obligation to fulfil those necessities, including land/shelter. That is why the government starts to make some policies and ease for the citizens, like giving subsidizes to real estate developers, building cheap flats/cheap apartment, etc, so the citizens can have land/shelter of their own. Meanwhile, the government of Surabaya city has a different policy to fulfil the needs for land/shelter for their citizen, which is to give special permit that be called Izin Pemakaian Tanah (usage permission) for the land under the management of the government to be used by the citizens. The characteristic of such permit is exactly like a rent, where the citizens pay some money to the government on yearly basis as a change for using the government's land. On that specified land that has the usage permission, the government lets the citizens using the land forhousing. According to the national land law of Indonesia, which is Law No. 5 Year 1960 on The Principles of Land Law that kind of permit is not allowed.

Keywords: Policy, national land law of Indonesia, usage permission, rent, government of Surabaya city.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu unsur terpenting dalam kelangsungan hidup manusia. Mengingat pentingnya tanah dalam kehidupan manusia maka pemerintah sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dalam suatu negara memiliki kewajiban untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tanah. Pengaturan mengenai pertanahan nasional di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Aturan Dasar Pokok-Pokok

Dosen pada Laboratorium Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Surabaya (vincent.erly@staff.ubaya.ac.id)

Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dalam UUPA diatur mengenai hak penguasaan atas tanah. Menurut Boedi Harsono, hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk melakukan suatu perbuatan mengenai tanah yang menjadi haknya. Suatu perbuatan yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kreiterium atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Pertanahan.¹ Hak Penguasaan atas tanah terdiri dari hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak-hak perorangan atas tanah.

Hak perorangan atas tanah diartikan Urip Santoso sebagai hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.² Hak-hak perorangan atas tanah terdiri atas hak atas tanah, hak tanggungan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun. Hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA dapat dikelompokkan menjadi 3 bidang yaitu hak atas tanah yang bersifat tetap, hak atas tanah yang bersifat sementara dan hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Macam-macam hak atas tanah yang bersifat tetap diatur dalam Pasal 16 UUPA, yaitu :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 24.

² Urip Santoso (Urip Santoso 1), *Hukum Agraria : Kajian Komperhensif*, Kencana, Surabaya, 2014, h. 83.

- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa Untuk Bangunan;
- f. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan.

Hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yaitu :

- a. Hak Gadai;
- b. Hak Usaha Bagi Hasil;
- c. Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Sedangkan untuk hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, hingga saat ini masih belum ada jenisnya.

Selain hak-hak sebagaimana disebutkan diatas, terdapat Hak Pengelolaan yang muncul sejak tahun 1965 melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakanannya Selanjutnya. Hak Pengelolaan sendiri tidak diartikan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tersebut. Pengertian Hak Pengelolaan baru dinyatakan pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah sebagai hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Subjek hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan diatur dalam Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yaitu :

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT. Persero;
- e. Badan Otorita; dan,

f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam praktiknya terdapat berbagai jenis Hak Pengelolaan, yakni :³

- a. Hak Pengelolaan Pelabuhan;
- b. Hak Pengelolaan Otorita;
- c. Hak Pengelolaan Perumahan;
- d. Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah;
- e. Hak Pengelolaan Transmigrasi;
- f. Hak Pengelolaan Instansi Pemerintah;
- g. Hak Pengelolaan Industri/Pertanian/Pariwisata/Perkeretaapian.

Dalam aturan pertanahan di Indonesia, Pemerintah Daerah sebagai subjek hak dapat mempunyai Hak pakai maupun Hak Pengelolaan. Apabila Pemerintah Daerah mendapatkan Hak Pakai, maka Hak Pakai tersebut akan tetap berlaku selama tanahnya masih digunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah yang bersangkutan, sedangkan apabila Pemerintah Daerah mendapatkan Hak Pengelolaan, maka Pemerintah Daerah selain dapat menggunakan tanahnya untuk keperluannya sendiri juga dapat menyerahkan tanah tersebut untuk dipergunakan oleh pihak ketiga. Penggunaan tanah Pemerintah Daerah oleh pihak ketiga di Surabaya dilakukan melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang lebih dikenal dengan istilah Surat Hijau.

PEMBAHASAN

1. PENGATURAN IZIN PEMAKAIAN TANAH

Tanah merupakan salah satu asset yang dapat dipunyai oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah mempunyai tanah sebagai

³ Maria S.W. Sumardjono, *Hak Pengelolaan : Perkembangan, Regulasi dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 29.

assetnya dengan status Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan sebagai asset Pemerintah Kota Surabaya, dapat diperoleh melalui 2 (dua) cara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

a. Konversi

A.P. Parlindungan mengartikan konversi sebagai penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut *Burgelijk Wetboek* (BW) dan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk dalam sistem hukum hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA.⁴ Berkaitan dengan perolehan Hak Pengelolaan melalui konversi, Boedi Harsono menyatakan bahwa menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan yang pertama-tama ada pada waktu mulai berlakunya UUPA adalah yang berasal dari konversi hak penguasaan atau hak *beheer*, yaitu yang tanahnya selain dipergunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga. Pelaksanaan konversi diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan jika tanahnya belum terdaftar di Kantor Pendaftaran Tanah baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya.⁵

b. Pemberian Hak atas Tanah Negara

Pengertian pemberian Hak atas Tanah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 sebagai penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan. Perolehan Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah dengan cara pemberian hak dilakukan melalui

⁴ A.P. Parlindungan (A.P Parlindungan 1), *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 5.

⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 325-326.

tahapan permohonan sampai dengan terbitnya sertifikat Hak Pengelolaan.

Asset tanah yang dimiliki pemerintah daerah baik Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan digunakan pemerintah daerah untuk kepentingan daerah itu sendiri seperti kantor pemerintahan daerah, rumah sakit daerah, pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS), dan lain sebagainya. Selain digunakan untuk kepentingannya sendiri, asset tanah yang dimiliki pemerintah daerah ada pula yang dipergunakan untuk kepentingan pihak ketiga.

Menurut Boedi Harsono, pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang menjadi haknya bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utama pemberian Hak Pengelolaan adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.⁶ Dari tujuan utama tersebut, Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 1987 mulai memberikan dasar hukum bagi pihak ketiga untuk menggunakan tanah-tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya melalui pemberian Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau perjanjian penyerahan penggunaan tanah.

Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya atau yang lebih dikenal dengan Surat Hijau pertama kali diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Tingkat II Surabaya. Peraturan mengenai Surat Hijau saat ini diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah Sebagai Aturan Pelaksananya.

⁶*Ibid*, h. 280.

Izin Pemakaian Tanah dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 jo. Pasal 1 huruf i Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 diartikan sebagai izin yang diberikan oleh walikotamadya kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 bahwa setiap orang Warga Negara Indonesia atau badan hukum yang hendak menggunakan tanah yang dimiliki, dikuasai dan/atau dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya wajib mendapatkan Izin Pemakaian Tanah terlebih dahulu. Yang dimaksud sebagai badan hukum dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tidak mengartikan bahwa semua badan hukum bisa mendapatkan Izin Pemakaian Tanah. Izin Pemakaian Tanah hanya dapat diberikan kepada orang-perseorangan Warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pembatasan mengenai pemberian Izin Penggunaan Tanah tersebut didasari pada aturan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Kewenangan menerbitkan Izin Pemakaian Tanah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah setempat. Dalam kaitannya dengan Izin Pemakaian Tanah di Surabaya atau yang lebih dikenal dengan surat hijau, kewenangan menerbitkan berada pada Walikota Surabaya atau pejabat lain yang ditunjuk. Mengacu pada Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998, pejabat yang

bertugas menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan Izin Pemakaian Tanah di Surabaya adalah Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan.

Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan melakukan 2 (dua) buah kegiatan dalam hal pelayanan pemakaian tanah yang meliputi :

- a. Pelayanan pemberian Izin Pemakaian Tanah;
- b. Pelayanan selain pemberian Izin Pemakaian Tanah.

Pelayanan pemberian Izin Pemakaian Tanah dibagi menjadi 10 (sepuluh) macam, yaitu :

1. Peresmian Izin Pemakaian Tanah, yaitu pemberian Izin Pemakaian Tanah terhadap tanah yang belum ada bangunan dan belum ada Izin Pemakaian Tanah di atasnya;
2. Pemutihan Izin Pemakaian Tanah, yaitu pemberian Izin Pemakaian Tanah terhadap tanah yang telah ada bangunan dan belum ada Izin Pemakaian Tanah di atasnya;
3. Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah, yaitu perpanjangan terhadap Izin Pemakaian Tanah yang akan atau sudah habis masa berlakunya;
4. Pengalihan Izin Pemakaian Tanah, yaitu beralihnya Izin Pemakaian Tanah dari pemegang Izin Pemakaian Tanah lama kepada pemegang Izin Pemakaian Tanah baru;
5. Pemecahan Izin Pemakaian Tanah, yaitu pembagian 1 (satu) bidang tanah menjadi 2 (dua) atau lebih bidang dimana setiap bidang diterbitkan Izin Pemakaian Tanah;
6. Penggabungan Izin Pemakaian Tanah, yaitu penyatuan 2 (dua) atau lebih bidang tanah menjadi 1 (satu) bidang dengan diterbitkan 1 (satu) Izin Pemakaian Tanah;
7. Peningkatan Jangka Waktu Izin Pemakaian Tanah, yaitu peningkatan Izin Pemakaian Tanah jangka pendek 2 (dua) tahun menjadi Izin

Pemakaian Tanah jangka menengah 5 (lima) tahun atau peningkatan Izin Pemakaian Tanah jangka menengah 5 (lima) tahun menjadi Izin Pemakaian Tanah jangka panjang 20 (dua puluh) tahun;

8. Pengurangan Jangka Waktu Izin Pemakaian Tanah, yaitu pengurangan Izin Pemakaian Tanah jangka menengah 5 (lima) tahun menjadi Izin Pemakaian Tanah jangka pendek 2 (dua) tahun atau pengurangan Izin Pemakaian Tanah jangka panjang 20 (lima) tahun menjadi Izin Pemakaian Tanah jangka menengah 5 (lima) tahun;
9. Perubahan Izin Pemakaian Tanah, yaitu perubahan data yang tercantum dalam Izin Pemakaian Tanah, bukan karena pengalihan Izin Pemakaian Tanah;
10. Pencabutan Izin Pemakaian Tanah.

Untuk bisa mendapatkan Izin Pemakaian Tanah, pihak yang memerlukan harus mengajukan permohonan tertulis kepada Walikota Surabaya atau Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan. Permohonan peresmian Izin Pemakaian Tanah sekurang-kurangnya berisi :

- a. Fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) , Kartu Keluarga (KK) atau kartu identitas kependudukan lain yang masih berlaku sebanyak 2 lembar;
- b. Keterangan mengenai tempat atau lokasi yang dimohonkan izin;
- c. Gambar situasi atau lokasi;
- d. Akta pendirian badan hukum (apabila pemohon merupakan badan hukum);
- e. Keterangan lain yang dianggap perlu;

Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 3 tahun 2016, Izin Pemakaian Tanah diklasifikasikan berdasarkan masa berlakunya menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu :

- a. Izin Pemakaian Tanah jangka panjang, yaitu Izin Pemakaian Tanah yang memiliki jangka waktu selama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 20 (dua puluh) tahun. Izin Pemakaian Tanah jangka panjang diberikan untuk lokasi usaha dan perumahan yang sebelumnya telah diterbitkan Izin Pemakaian Tanah dan telah sesuai dengan perencanaan kota serta telah memenuhi syarat ukuran, luas, peruntukan dan penggunaannya;
- b. Izin Pemakaian Tanah jangka menengah, yaitu Izin Pemakaian Tanah yang memiliki jangka waktu selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 5 (lima) tahun. Izin Pemakaian Tanah jangka menengah diberikan terhadap kavling yang telah sesuai dengan perencanaan kota;
- c. Izin Pemakaian Tanah jangka pendek, yaitu Izin Pemakaian Tanah yang memiliki jangka waktu selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 2 (dua) tahun. Izin Pemakaian Tanah jangka pendek diberikan terhadap kavling yang dipergunakan belum sesuai dengan perencanaan kota;

Izin Pemakaian Tanah yang telah berakhir jangka waktunya dapat diperpanjang oleh pemiliknya melalui prosedur sebagai berikut :

1. Pemilik izin mengajukan permohonan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah kepada Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya melalui Sub Bagian Tata Usaha;
2. Pemilik izin membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
3. Diterbitkan Izin Pemakaian Tanah baru atas perpanjangan jangka waktu yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya;

4. Izin Pemakaian Tanah yang baru disampaikan kepada pemohon melalui Sub Bagian Tata Usaha Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya.

Izin Pemakaian Tanah berakhir, apabila :

- a. Masa berlakunya surat Izin Pemakaian Tanah berakhir dan pemilik Izin Pemakaian Tanah tidak memperpanjang Izin Pemakaian Tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Atas permintaan sendiri;
- c. Pemilik Izin Pemakaian Tanah meninggal dunia;
- d. Surat Izin Pemakaian Tanah tersebut dicabut.

Pencabutan Izin Pemakaian Tanah dapat dilakukan oleh Walikota Surabaya atau Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan karena beberapa sebab, antara lain :

- a. Tanah yang bersangkutan dibutuhkan untuk kepentingan umum;
- b. Pemilik Izin Pemakaian Tanah melanggar atau tidak memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam Surat izin Pemakaian Tanah;
- c. Tanah dibiarkan kosong dan/atau ditelantarkan hingga 3 (tiga) tahun sejak dikeluarkannya Izin Pemakaian Tanah;
- d. Ternyata di kemudian hari diketahui bahwa persyaratan yang diajukan untuk mendapatkan Izin Pemakaian Tanah tidak dapat dipertanggungjawabkan atau tidak benar.

Pencabutan Izin Pemakaian Tanah karena tanah dibiarkan kosong dan/atau ditelantarkan dilakukan oleh Walikota Surabaya atau Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan dengan ketentuan :

- a. Pemegang Izin Pemakaian Tanah belum mendirikan bangunan yang sesuai dengan peruntukan/penggunaan yang tercantum dalam izin, dikecualikan apabila pemegang izin belum memanfaatkan tanah

karena dalam proses pengajuan penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), yang permohonan pengajuannya telah disampaikan kepada Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) paling lambat 6 (enam) bulan sebelum jangka waktu Izin Pemakaian Tanah berakhir;

- b. Pemegang Izin Pemakaian Tanah tidak menjaga/melakukan pengamanan tanah obyek Izin pemakaian Tanah, sehingga tanah tersebut dimanfaatkan oleh pihak lain.

Pada tahun 2006 terdapat 46.582 bidang tanah Pemerintah Kota Surabaya yang digunakan oleh pihak ketiga melalui Izin Pemakaian tanah, dengan luas tanah sebesar 8.413.219 M². Izin Pemakaian Tanah tersebut tersebar di wilayah Gubeng Jaya, Gubeng Kertajaya, Dharmawangsa, Karangmenjangan, Bratang, Ngagel, Pucang, Baratajaya, Krukah, Jagir, Dukuh Kupang, Wonorejo, Dupak, Demak Selatan, Demak Barat, Demak Timur, Demak Jaya, Tuban, Purwodadi, Rembang, dan Tambaksari.⁷

Saat ini, Penggunaan tanah asset tanah Pemerintah Kota Surabaya melalui Izin pemakaian Tanah cenderung menurun. Aset Pemerintah Kota Surabaya yang menjadi obyek Izin Pemakaian Tanah sampai dengan 31 Desember 2015 adalah sebanyak ± 46.811 persil dengan total luasan 8.319.081,62 m² dengan rincian sebagai berikut :⁸

⁷ Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya, 2006 dalam Urip Santoso (Urip Santoso 2), *Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah kota Surabaya*, Yuridika, Volume 25 nomor 1, Januari-April 2010, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h. 4.

⁸ <http://dpbt.surabaya.go.id/pelayanan-ijin-pemakaian-tanah/>, diakses pada tanggal 14 September 2017.

No	Kecamatan	Total Luasan IPT
1	Tandes	42,866,66
2	Asemrowo	56,638,57
3	Lakarsantri	44,094,40
4	Sukomanunggal	167,703,60
5	Sambikerep	13,329,20
6	Genteng	147,357,88
7	Simokerto	344,054,15
8	Bubutan	424,919,54
9	Tegalsari	484,847,87
10	Wonokromo	1,309,068,77
11	Sawahan	353,472,77
12	Dukuh Pakis	521,641,16
13	Gayungan	25,890,52
14	Wonocolo	49,264,69
15	Wyung	21,494,69
16	Rungkut	203,668,85
17	Tenggilis Mejoyo	100,948,39
18	Tambaksari	410,628,00
19	Gunung Anyar	9,527,06
20	Sukolilo	82,899,80
21	Mulyorejo	39,514,96
22	Gubang	2,120,655,64
23	Pabean Cantian	166,976,68
24	Krembangan	964,447,80
25	Kenjeran	35,2
26	Semampir	213,137,72
	TOTAL	8,319,081,62

Penurunan penggunaan Izin Pemakaian Tanah terjadi karena dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 tahun 2014 tentang Pelepasan Asset Pemerintah Kota Surabaya.

2. KEDUDUKAN IZIN PEMAKAIAN TANAH DALAM HUKUM TANAH NASIONAL

Izin Pemakaian Tanah didasari dari Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya. Mengenai kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan Nasional sendiri masih terdapat perbedaan

pendapat di kalangan para pakar hukum pertanahan. Pendapat para ahli tersebut terbagi menjadi 2 (dua), yaitu :

- a. Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara Atas Tanah
Beberapa ahli yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara Atas Tanah antara lain Boedi Harsono dan Maria S. W. Sumardjono. Menurut Boedi Harsono, Hak Pengelolaan dalam sistematisasi hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah, melainkan merupakan "*gempilan*" hak menguasai negara atas tanah.⁹ Senada dengan pendapat tersebut, Menurut Maria S. W. Sumardjono Hak Pengelolaan merupakan "*bagian*" dari hak menguasai negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, Hak Pengelolaan itu merupakan fungsi/kewenangan publik, sebagai hak menguasai negara dan tidak tepat disamakan dengan "*hak*" sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan.¹⁰
- b. Hak Pengelolaan merupakan Hak Atas Tanah
A.P. Parlindungan berpendapat bahwa Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA.¹¹ Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Effendi Perangin menyatakan bahwa Hak Pengelolaan termasuk hak atas tanah yang didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.¹²

⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 280.

¹⁰ Maria S. W. Sumardjono, *Op. Cit.*, h. 204.

¹¹ A. P. Parlindungan (A.P Parlindungan 2), *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994, h. 1.

¹² Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1995, h. 312.

Hak Pengelolaan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia diartikan sebagai suatu Hak Menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

Sebagian kewenangan Hak Menguasai Negara yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan adalah:

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

Dari kewenangan-kewenangan tersebut, Urip Santoso berpendapat bahwa kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal dan eksternal. Kewenangan yang bersifat internal, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah dan menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Kewenangan yang bersifat eksternal yaitu menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga.¹³ Kewenangan eksternal pemegang Hak Pengelolaan inilah yang menjadi dasar bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk mengeluarkan izin bagi penggunaan tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya.

Izin adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.¹⁴ Secara sederhana izin dapat diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Larangan

¹³ Urip Santoso (Urip Santoso 3), *Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional*, *Mimbar Hukum*, Volume 24, nomor 2, Juni 2012, h. 287.

¹⁴ Philipus M. Hadjon (Philipus M. Hadjon 1), *Pengantar Hukum Perizinan*, *Yuridika*, Surabaya, 1993, h. 2.

ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada izin itu.¹⁵ Pengertian izin secara umum saat ini diatur dalam Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, izin diartikan sebagai keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari pengertian izin diatas, maka Izin Pemakaian Tanah dapat diartikan sebagai persetujuan dari Pemerintah Kota Surabaya atas permohonan masyarakat untuk dapat menggunakan tanah asset Pemerintah Kota Surabaya yang sebelumnya dilarang. Larangan atas penggunaan tanah asset Pemerintah Kota Surabaya diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 yang berbunyi, "setiap orang Warga Negara Indonesia atau badan yang akan memakai tanah harus terlebih dahulu memperoleh Izin Pemakaian Tanah dari Walikota". Dari peraturan tersebut dapat diartikan secara *a contrario* bahwa setiap orang dilarang untuk menggunakan tanah asset Pemerintah Kota Surabaya tanpa adanya Izin Pemakaian Tanah.

Sebagai suatu izin, dalam suatu Izin Pemakaian Tanah haruslah memenuhi unsur-unsur suatu keputusan (*Beschikking*) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu berupa suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata. Izin Pemakaian Tanah dalam hal ini

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *et al.* (Philipus M. Hadjon 2), *Pengantar Hukum Adminitrasi (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan ke duabelas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, h. 120;

merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Walikota Surabaya atau Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya yang bersifat konkret, individual dan final serta membawa akibat hukum bagi yang menerima Izin tersebut, sehingga dalam hal ini jelas bahwa suatu Izin Pemakaian Tanah merupakan keputusan (*beschikking*).

Dalam hukum pertanahan di Indonesia tidak pernah dikenal suatu Izin Pemakaian Tanah. Istilah Izin Pemakaian Tanah dan retribusi yang digunakan Pemerintah Kota Surabaya tersebut tidak sesuai dengan konsep perizinan, karena tujuan Izin Pemakaian Tanah ini sebenarnya bukanlah untuk suatu pengawasan terhadap pemakaian tanah namun lebih kearah meningkatkan pemasukan daerah. Oleh sebab itu, Izin Pemakaian Tanah lebih seperti sewa dengan objek sewa berupa tanah, dimana penyewa membayar uang sewa kepada pemilik tanah dan pemilik tanah membiarkan penyewa untuk menggunakan tanah untuk keperluan bangunan. Pembayaran sewa kepada Pemerintah Kota Surabaya tersebut digolongkan sebagai retribusi daerah dan masuk dalam pendapatan asli daerah.

Dengan konsep seperti halnya sewa, maka konsekuensi yang timbul adalah Pemerintah Kota Surabaya harus menguasai terlebih dahulu tanah yang akan disewakan tersebut. Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya jika ditelusuri berasal dari:¹⁶

1. Tanah-tanah yang berasal dari peninggalan pemerintah kolonial belanda yaitu tanah dari *eigendom gemeente* Surabaya;
2. Tanah-tanah yang pengadaannya dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

¹⁶ Sumardji, *Hak Pengelolaan, Studi Kasus tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Tanah bagian-bagian Tanah Hak pengelolaan serta Pendaftarannya di Kotamadya Surabaya*, Tesis, Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1995, h.4;

Setelah berlakunya UUPA, Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah wajib dikonversikan menjadi hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah setelah berlakunya UUPA hanya dapat berupa Hak Pengelolaan atau Hak Pakai. Apabila penguasaan berupa Hak Pakai maka penggunaan tanah tersebut harus dilakukan oleh pemerintah itu sendiri. Oleh sebab itu, penggunaan tanah Pemerintah Kota Surabaya yang dilakukan pihak selain oleh pemerintah hanya dimungkinkan apabila pemerintah menguasai tanah berupa Hak Pengelolaan.

Dalam Hak Pengelolaan dimungkinkan orang diluar instansi pemerintahan untuk dapat menggunakan tanah yang dikuasai oleh pemerintah, namun penggunaan tanah oleh orang diluar instansi pemerintah tersebut dilakukan dengan cara memberikan hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan kepada orang tersebut atau dengan cara membuat perjanjian kerjasama terkait dengan penggunaan tanah tersebut. Di Surabaya, pemberian bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga diberikan melalui 2 cara, yaitu:

1. Dengan cara memberikan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan
Pemberian Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak pengelolaan di Surabaya pertama kali diatur dalam Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 27 Tahun 1995 tentang Tata Cara Mendapatkan Hak Guna Bangunan diatas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, yang kemudian diubah dengan Keputusan Walikotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 17 Tahun 1996 tentang Perubahan Pertama Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 27 Tahun 1995.
2. Dengan cara memberikan Izin Pemakaian tanah diatas tanah Hak Pengelolaan

Pemberian Izin Pemakaian Tanah pertama kali diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

Pemberian bagian Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui pemberian hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur bahwa Hak Guna Bangunan ataupun Hak Pakai dapat berasal dari tanah Hak Pengelolaan.

Izin Pemakaian Tanah sebagaimana diatur pertama kali melalui Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat yang Dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Tingkat II Surabaya merupakan izin yang diberikan oleh walikotamadya kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan hak pakai atau hak-hak atas tanah lain sebagaimana diatur dalam UUPA. Izin Pemakaian Tanah bukanlah termasuk dalam pemberian hak sebagaimana diatur dalam UUPA. Dengan tidak termasuknya Izin Pemakaian Tanah kedalam pemberian hak maka seyogyanya Izin Pemakaian Tanah dari suatu Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah itu sendiri tidak memiliki suatu landasan yang tepat, mengingat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Hak Pengelolaan telah dijelaskan bahwa penggunaan Hak Pengelolaan oleh pihak lain dilakukan dengan cara pemberian hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan.

Sewa dengan objek tanah Pemerintah Kota Surabaya untuk keperluan bangunan ini tidak sejalan dengan konsep sewa yang ada dalam UUPA. Dalam Pasal 44 UUPA telah diatur terkait sewa dengan objek tanah untuk keperluan bangunan, dimana tanah yang dapat disewakan untuk

keperluan bangunan hanyalah tanah berstatus Hak Milik. Pemerintah Kota Surabaya bukanlah pemilik atau pemegang Hak Milik dari tanah-tanah objek Izin Pemakaian Tanah, bahkan Pemerintah Kota Surabaya bukanlah subjek dari Hak Milik. Pemerintah hanya menjadi subjek dari Hak Pengelolaan dan Hak Pakai.

KESIMPULAN

Pemerintah Kota Surabaya hanya dapat menguasai tanah dengan 2 alas hak, yaitu Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, dimana jika Hak Pakai maka hanya dapat digunakan untuk kebutuhan Pemerintah Kota Surabaya itu sendiri, tidak dapat di gunakan oleh pihak lainnya. Hak Pengelolaan diberikan kepada Pemerintah Kota Surabaya jika tanah Pemerintah Kota Surabaya tersebut ingin digunakan oleh pihak ketiga. Apabila digunakan oleh pihak ketiga maka Pemerintah Kota Surabaya harus memberikan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaannya.

Istilah Izin Pemakaian Tanah tidak dikenal dalam hukum pertanahan di Indonesia. Izin Pemakaian Tanah hanyalah merupakan suatu bentuk sewa terhadap tanah-tanah yang dikuasai baik secara nyata maupun melalui pengakuan dari Pemerintah Kota Surabaya. Dalam Izin Pemakaian Tanah ini terdapat suatu kesalahan terhadap konsep sewa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, dimana Pemerintah Kota Surabaya menyewakan lahan untuk dibangun suatu bangunan diatas lahan tersebut. Konsep sewa tersebut dikenal dengan istilah sewa untuk bangunan atau hak sewa sebagaimana diatur dalam Pasal 44 UUPA. Dalam suatu hak sewa untuk bangunan, seharusnya hanya dapat dilakukan pada tanah-tanah berstatus Hak Milik. Pemerintah Kota Surabaya bukanlah pemegang Hak Milik atas tanah-tanah tersebut dan bahkan bukan merupakan subyek dari Hak Milik itu sendiri. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Izin Pemakaian Tanah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemerintah Kota Surabaya, Pelayanan Izin Pemakaian Tanah, <http://dpbt.surabaya.go.id/pelayanan-ijin-pemakaian-tanah/>, diakses pada tanggal 14 September 2017.
- Hadjon, Philipus. M, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993.
- Hadjon, Philipus M, *et al, Pengantar Hukum Administrasi (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan ke duabelas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015.
- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Parlindungan, A.P, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- , *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1995.
- Santoso, Urip, *Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional*, Volume 24 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Juni 2012.
- , *Hukum Agraria : Kajian Komperhensif*, Kencana, Surabaya, 2014.
- , *Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah kota Surabaya*, Yuridika, Volume 25 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari-April 2010.
- Sumardji, *Hak Pengelolaan, Studi Kasus tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Tanah bagian-bagian Tanah Hak pengelolaan serta Pendaftarannya di Kotamadya Surabaya*, Tesis, Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1995.

Sumardjono, Maria S.W, *Hak Pengelolaan : Perkembangan, Regulasi dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2007.