



DINAMIKA PERLINDUNGAN HAM BAGI KAUM MARGINAL PASCA PANDEMI COVID DI ERA SOCIETY 5.0

Prolog: Muzaffar Syah Mallow

Fakulti Syariah & Undang-Undang (FSU), Universiti Sains Islam Malaysia (USIM)



DAFTAR ISI

Pengantar Editor	--iii
Ucapan Terima Kasih	--v
Sambutan Dirjen PHI dan Jamsos Kemenaker-RI “Perlindungan Ham Bagi Kaum Marginal Pasca Pandemi Covid-19 di Era Society 5.0”	--vii
Daftar Isi	--xi
Prolog	--1
Selamatkan Periuk Nasi Pekerja (Muzaffar Syah Mallow)	
Korupsi Transnasional & Oligarki: Studi Kasus Pada Sektor Kehutanan di Indonesia (Satria Unggul Wicaksana Prakasa)	--9
Urgensi Pilkada 2020 Ditengah Pandemi Covid-19 (Al Qodar Purwo Sulistyio)	--17
Upaya Hukum Pemegang Surat Ijo Untuk Mendapatkan Sertifikat Hak Milik Dalam Prespektif Keadilan (Agus Supriyo)	--25
Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dan Politik Uang Di Masa Pandemi Covid-19 (Aniqotun Nafiah)	--39
Perlindungan Hukum Perempuan Dalam Perkawinan Online Saat Pandemi Covid-19 (A Basuki Babussalam)	--47
Tinjauan <i>The Jakarta Principles</i> dan Implementasi Pasal 6 dan 36 UNCAC Terhadap Independensi KPK Sebagai Lembaga Anti-Korupsi Di Indonesia (Asis, Satria Unggul Wicaksana Prakasa)	--53
Keberadaan Perjanjian Internasional Dalam Sistem Hukum Indonesia : Suatu Hal Dilematis (Levina Yustitiantingtyas)	--59
Jaminan Kesehatan Warganegara Dalam Pilkada Serentak di Masa Pandemi Covid-19 (Anang Dony Irawan, Kaharudin Putra Samudra)	--67

Perlindungan Hak Asasi Manusia Oleh Pemerintah Pada Masa Pandemi Covid-19 (Kaharudin Putra Samudra, Aldiansah Pratama, Asri Wijayanti)	--70
Reformasi Layanan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (Agusmidah, Suria Ningsih, Erna Herlinda)	--81
Hubungan Kerja di Tengah Pandemi Pandemi Covid 19 Problematika Dan Solusinya (Ahmad Hunaeni Zulkarnaen)	--91
Analogi M'aider Dalam May Day Berbalut Pandemi Sebagai Refleksi Hari Buruh Di Tengah Pandemi (Ayunita Nur Rohanawati)	--99
<i>Force Majeure</i> Pandemi Covid-19 Landasan Perjanjian Kerja Sebagai Perlindungan Pekerja (Junaidi)	--105
Pemenuhan Hak Pekerja yang Dipahak Pada Masa Pandemi Covid-19 (Khairani)	--113
Perlindungan Hukum Hak Upah Tenaga Kerja yang Dirumahkan (Sri Astutik)	--123
Perlindungan Hak Berusaha Ibu Rumah Tangga Melalui Usaha Mandiri Kripik di Sumenep (Yayuk Sugiarti)	--131
Dilema Implementasi Penegakan Upah Minimum dalam <i>lus Contra Legem</i> (Asri Wijayanti)	--137
Perlindungan Hukum Hak Perempuan dalam Ketenagakerjaan dalam <i>Omnibus Law</i> Cipta Kerja (Joice Soraya)	--145
Penguatan Sistem Jaminan Sosial Nasional Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Bukan Penerima Upah (Studi Kasus Pengemudi Transportasi Online) di Era Revolusi Industri 4.0 (Nur Putri Hidayah)	--153
Konstitusionalisme Hak Difabel untuk Bekerja (F.N.Anggono)	--167

Upaya Hukum Pemegang Surat Ijo Untuk Mendapatkan Sertifikat Hak Milik Dalam Prespektif Keadilan

Agus Supriyo

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya

Abstrak

Email : Agus.supriyo@fh.um-surabaya.ac.id

Tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hidup dan kehidupan manusia, Dengan demikian bahwa hubungan antara manusia dan atau masyarakat dengan tanah ini bersifat abadi. Kota Surabaya memiliki fenomena yang menarik perihal status tanah dengan istilah yang sangat terkenal yaitu "Surat Ijo. Yang dimaksud tanah berstatus surat ijo adalah tanah aset milik pemerintah kota yang mana dialih fungsikan menjadi lahan bangunan/rumah warga ataupun untuk lahan usaha lain dimana sipengguna lahan tersebut harus membayar Retribusi kepada Pemerintah Kota Surabaya. Rumusan masalah yang diambil dalam penelitian ini: (1). Tinjauan Hukum Surat Ijo (Surat Izin Pemakaian Tanah) dalam sudut pandang hukum dan HAM bagi masyarakat Kota Surabaya?; (2). Upaya Hukum Pemegang Surat Ijo (IPT) dalam melindungi hak-hak konstitusionalnya berdasarkan ketentuan perundang-undangan di Indonesia. Mekanisme pelepasan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya kepada pemegang Ijin Pemakaian Tanah (IPT) berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Daerah tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset dan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 51 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya memberikan syarat pelepasan berupa ganti rugi yang didasarkan pada harga apraisal tanpa memperhatikan kondisi sosial ekonomi pemohon yang akan mengajukan permohonan pelepasan menyulitkan kelompok masyarakat kurang mampu untuk mengajukan permohonan pelepasan tanah IPT, dimana tanah tersebut digunakan sebagai kebutuhan primer untuk memenuhi kehidupan yang layak berupa tempat tinggal yang memadai, jelas bertentangan dengan konsep pemenuhan Hak Asasi Manusia, Ekonomi, dan Sosial Budaya.

Kata Kunci: Surat Ijo, Hak Atas Tanah, IPT, Kota Surabaya

Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hidup dan kehidupan manusia. Sehingga hak atas tanah merupakan Hak Asasi Manusia yang secara hukum berisikan penguasaan dan pemilikan. Pada perspektif filsafat, tanah mempunyai hubungan sangat fundamental dengan manusia. Di dalam istilah agama manusia dari Allah dan akan kembali kepada Allah kepada dasarnya yaitu tanah. Karena sesuai dengan asal proses penciptaan manusia adalah berasal dari tanah, maka akhir hidupnya akan kembali pada tanah dari tanah kembali ke tanah.

Dengan demikian bahwa hubungan antara manusia dan atau masyarakat dengan tanah ini bersifat abadi. Pengertian lebih lanjut bahwa sesungguhnya sumber ekonomi dan sumber-sumber politik didalam masyarakat adalah tanah, dalam pengertian yang luas termasuk turun-turunan pemanfaatannya.

Dasar filosofis dari dibentuknya suatu aturan hukum, selain untuk mengatur dan menertibkan masyarakat, juga yang paling penting adalah memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Hukum merupakan instrument agar keadilan bisa dicapai sesuai dengan harapan publik. Namun, proses penegakan keadilan melalui instrument hukum selalu diterpa dilemma yang tak berkesudahan.

Masalah keadilan telah ditelaah sejak zaman Yunani kuno, berasal dari pemikiran tentang sikap atau perilaku manusia terhadap sesamanya dan terhadap lingkungannya. Keadilan terhadap penguasaan dan pemilikan hak atas tanah adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu tanah.

Hak atas tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk dan pengendali perubahan ditengah-tengah masyarakat nasional Internasional. Menurut Syahyuti, tanah merupakan sumber agraria yang mengandung 2 (dua) aspek utama yaitu: aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan. Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek social, ekonomi, budaya, politik, pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Secara filosofis, tanah cenderung diartikan sebagai land dan bukan soil, sehingga tanah dipandang dalam visi multidimensional. Heru Nugroho, menyebutkan tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional:

1. Dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan
2. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat
3. Sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya
4. Tanah bermakna sacral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transdental

Menyadari pentingnya manfaat tanah bagi manusia, sekaligus merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, maka pemerintah dalam berbagai kebijakan berupaya untuk mengatur pemanfaatan, peruntukan dan penggunaan tanah demi kemaslahatan umat manusia di Indonesia.

Di Indonesia masalah sumber daya agraria (dalam arti luas) diatur dalam konstitusi sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini secara prinsip memberi landasan hukum bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kewenangan pengaturan tanah seluruhnya diserahkan

kepada Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Lebih lanjut tanah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) dan Peraturan Pelaksananya. Diharapkan dari penguasaan tersebut akan berdampak pada kepastian hukum, perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi rakyat.

Penyediaan jaminan akan kehidupan yang layak merupakan salah satu kewajiban Negara dalam rangka memenuhi HAM dalam konteks Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (HAM EKOSOB). Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 11 angka 1 Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang telah diratifikasi oleh Indonesia dan disahkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya).

Negara-negara Peserta Perjanjian ini mengakui hak setiap orang akan suatu standar penghidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang cukup dan perbaikan kondisi penghidupan yang terus- menerus. Negara-negara Peserta akan mengambil tindakan yang tepat untuk menjamin realisasi hak ini, mengingat akan pengaruh kerjasama internasional yang terpenting berdasarkan persetujuan yang bebas.

Rumusan Masalah

1. Tinjauan Hukum Surat Ijo (Surat Izin Pemakaian Tanah) dalam sudut pandang hukum dan HAM bagi masyarakat Kota Surabaya?
2. Upaya Hukum Pemegang Surat Ijo (IPT) dalam melindungi hak-hak konstitusionalnya berdasarkan ketentuan perundang-undangan di Indonesia

Tinjauan Pustaka

Surat Ijo (Surat Izin Pemakaian Tanah)

Kota Surabaya memiliki luas sekitar kurang lebih 326,26 km², dengan luas tanah aset Pemerintah Kota Surabaya sebesar 24.597.847,50 M² dari tanah aset Kota Surabaya diterbitkan Izin Pemakaian Tanah sebanyak kurang lebih 46.881 persil dengan total luasan sebesar 8.319.081,62 M².

Perolehan tanah aset yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya berasal dari:

- a) Tanah Gemeente Surabaia, yaitu tanah yang berasal dari peninggalan Gemeente Surabaia pada masa Pemerintahan Hindia Belanda;
- b) Tanah hasil pengadaan tanah, yaitu tanah yang diperoleh dari kegiatan pengadaan tanah (pembebasan tanah) yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan Pemerintah Kota Surabaya;

- c) Tanah hasil Ruislag (tukar bangun atau tukar guling), yaitu tanah yang diperoleh dari hasil ruislag antara Pemerintah Kota Surabaya dengan perusahaan swasta;
- d) Tanah bekas tanah kas desa, yaitu tanah yang diperoleh dari perubahan status administrasi pemerintahan dari desa menjadi kelurahan di wilayah Pemerintah Kota Surabaya;
- e) Tanah hasil penyerahan fasilitas umum (fasum) dan fasilitas sosial (Fasos), yaitu tanah yang diperoleh dari penyerahan fasilitas umum dan fasilitas sosial oleh perusahaan pembangunan perumahan.

Kota Surabaya memiliki fenomena yang menarik perihal status tanah dengan istilah yang sangat terkenal yaitu "Surat Ijo" yakni istilah Surat Izin Pemakaian Tanah, berupa surat bersampul yang berwarna hijau. Didalam istilah pertanahan, yang dimaksud tanah berstatus surat ijo adalah tanah aset milik pemerintah kota yang mana dialih fungsikan menjadi lahan bangunan/ rumah warga ataupun untuk lahan usaha lain dimana sipengguna lahan tersebut harus membayar Retribusi kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Pengertian Izin Pemakaian Tanah, (disingkat IPT) disebutkan pada Pasal 1 huruf f Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 jo Pasal 1 huruf h Keputusan Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998, adalah Izin Pemakaian Tanah adalah 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 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Dalam mendapatkan IPT tersebut maka berdasarkan Pasal 4 Perda 1/1997 orang atau badan hukum tersebut harus mengajukan permohonan kepada Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Pemegang IPT berkewajiban untuk :

- a. Membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Mematuhi dan mentaati semua ketentuan yang ditetapkan dalam surat IPT;
- c. Memakai tanah sesuai dengan peruntukan sebagaimana tersebut didalam surat Izin Pemakaian Tanah.

Menurut uraian diatas nampak bahwa IPT yang diberikan kepada pihak yang memerlukan bukanlah pemberian hak sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Penerbitan Izin Pemakaian Tanah menurut Ketentuan 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 dibagi menjadi 3 (tiga) katagori, yaitu:

- a. Katagori peresmian, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang sebelumnya pernah diterbitkan Izin;
- b. Katagori perpanjangan, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru

guna menggantikan Izin Pemakaian Tanah yang masa berlakunya sudah habis;

- c. Katagori pengalihan hak, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru sebagai akibat terjadinya pengalihan hak karena jual beli, hibah, atau warisan.

Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota disamping ada yang digunakan untuk kepentingan Pemerintah Kota sendiri, misalnya untuk Kantor Pemerintah Kota, Kantor Kecamatan, Kantor Dinas , juga tanah Pemerintah Kota yang digunakan oleh pihak ketiga dengan diterbitkannya Izin Pemakaian Tanah, serta Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan dengan Perjanjian Penggunaan Tanah (PPT) antara Pemerintah Kota dengan pihak ketiga.

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.

Selanjutnya dengan berlakunya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, dalam Ketentuan Peralihan Pasal 19, menyebutkan bahwa IPT yang telah diterbitkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dinyatakan tetap berlaku, dengan ketentuan setelah masa berlaku IPT tersebut berakhir harus melakukan perpanjangan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.

Berdasarkan Pasal 20, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah pada Ketentuan Penutup pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selanjutnya dengan terbitnya Peraturan Daerah Kota Surabaya Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, sedangkan perhitungan retribusi Izin Pemakaian Tanah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah. Sebagai tindak lanjut diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2016 tentang Perubahan Tarif Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Pada Obyek Retribusi Berupa Pelayanan Pemakaian Tanah.

Pada bagian Kedua Kewenangan Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah menyebutkan bahwa ; (1) setiap orang Warga Negara Indonesia atau badan yang akan memakai tanah harus terlebih dahulu memperoleh IPT dari Walikota; (2) kewenangan Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilimpahkan kepada Kepala Dinas.

Bagian Ketiga Jangka Waktu IPT, Pasal 5 Perda 3/ 2016 menyebutkan IPT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibedakan sebagai berikut :

- a) IPT jangka panjang, yang berlaku selama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 20 (dua puluh) tahun khusus untuk usaha dan rumah tinggal;
- b) IPT jangka menengah, yang berlaku selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 5 (lima) tahun; c) IPT jangka pendek, yang berlaku selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 2 (dua) tahun.

Upaya Hukum Pemegang Surat Ijo (IPT)

Persoalan tanah di Kota Surabaya, seakan tidak akan berakhir terkait surat IPT. Selama ini adanya perbedaan beban tanggungan pembayaran Pajak per tahun antara warga yang mendiami tanah dengan status Izin Pemakaian Tanah dengan warga yang mendiami tanah Hak Milik.

Warga pemegang surat IPT disamping membayar uang sewa juga membayar Pajak Bumi dan Bangunan (disingkat PBB) , sedangkan Warga yang mendiami tanah dengan status hak milik hanya dikenakan Pajak PBB, perbedaan itu menjadi salah satu faktor yang menimbulkan ketidak-puasan warga pemukim tanah Izin Pemakaian Tanah.

Dari aspek filosofis, status tanah yang dipakai oleh para pemegang Izin Pemakaian Tanah ingin hidup damai sampai akhir hayat, namun status/ derajat sosial warga penghuni tanah Izin Pemakaian Tanah dianggap lebih rendah daripada status warga kota pemilik tanah berstatus Hak Milik.

Secara yuridis, warga penghuni tanah Izin Pemakaian Tanah sebagai rakyat Indonesia mempunyai kebutuhan untuk memiliki papan (tempat tinggal) secara legal, dan berkekuatan hukum legal, hal ini pemilikan tanah hunian berstatus Hak Milik.

Secara sosiologis, warga penghuni tanah Izin Pemakaian Tanah yang berada kondisi nyata dan kurang/tidak beruntung , seperti itu bisa dimaknai sebagai warga kota yang berstatus lebih rendah daripada warga kota yang memiliki tanah Hak Milik , atau sebagai warga yang kurang/tidak sejahtera.

Dari aspek ekonomi, harga pasar tanah Izin Pemakaian Tanah tidak setinggi tanah berstatus Hak Milik, juga tidak bisa dijamin ke bank-bank untuk meminjam uang, meskipun bisa diperkenankan untuk jaminan kredit, itu hanya oleh bank-bank tertentu, biasanya bank-bank milik pemerintah daerah, itupun melalui proses yang lama menunggu terbitnya persetujuan/ rekomendasi dari pihak Pemerintah Kota Surabaya. Untuk jaminan kredit hanya dihargai nilai bangunannya saja, sedang tanah tidak dinilai karena dianggap aset milik Pemerintah Kota Surabaya.

Masyarakat yang tidak setuju adanya Izin Pemakaian Tanah menyatakan,

bahwa retribusi dianggap memberatkan dengan membentuk gerakan perlawanan warga penghuni tanah Izin Pemakaian Tanah dilakukan secara terorganisasi, seperti Gerakan Anti IPT (Gratis) dan Gerakan Pejuang Hapus IPT (GPHSIS), yang kemudian disatukan menjadi Perkumpulan Masyarakat Peserta Meraih Hak Milik Tanah (PMPMHMT) dengan Akte Pendirian No. 6 Tanggal 10 September 2003. Karakteristik keanggotaan organisasi bercorak heterogen, tidak dibatasi oleh profesi, agama, etnik, golongan, kelas sosial, tingkat pendidikan, jabatan, penghasilan, dan lain-lain.

Solidaritas keanggotaannya terbangun secara alamiah lahir dari kesadaran sosial, rasa senasib dan sepenanggungan; senasib karena sama-sama tinggal di atas tanah Izin Pemakaian Tanah (IPT), dan seperjuangan untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah.

Adapun dasar perjuangan yaitu Keputusan Presiden (Keppres) No. 32 Tahun 1979, bahwa tanah hasil konversi hak barat bisa diajukan untuk disertifikasikan sebagai hak milik HM oleh penghuninya, hal tersebut didasarkan pada Pasal 4 dan Pasal 5 sebagai berikut:

Pasal 4 "Tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat diperuntukkan pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya."

Pasal 5 "Tanah-tanah perkampungan bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diprioritaskan kepada rakyat yang mendudukinya setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah."

Persoalan tanah Izin Pemakaian Tanah bukan sekadar akibat perbedaan persepsi terhadap keberadaan tanah Izin Pemakaian Tanah adalah persoalan kepentingan, persoalan hukum, persoalan negara dan rakyat, juga sebuah dinamika sosial yang terjadi akibat motivasi/kepentingan kelompok yang memiliki tujuan rasional, persoalan tidak akan berakhir sebelum warga penghuni bisa mencapai tujuan mendapatkan status hak milik atas tanah huniannya.

Dalam perkembangannya banyak warga yang mendapatkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) tetapi tidak bersedia membayar kewajibannya. Salah satu alasan tidak bersedia membayar karena disamping alasan ekonomi, masyarakat juga merasa sudah membayar Pajak Bumi dan Bangunan. Titik temu dari persengketaan tersebut adalah diperbolehkannya tanah status IPT dapat dilepaskan dan menjadi hak milik. Hal tersebut tercapai melalui pendaftaran tanah. Sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, sertipikat sebagai alat pembuktian hak atas tanah terkuat pun diterbitkan. Dokumen-dokumen pertanahan sebagai hasil proses pendaftaran tanah adalah dokumen tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis tanah bersangkutan. Dokumen-dokumen pertanahan tersebut dapat dipakai sebagai jaminan dan

menjadi pegangan bagi pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut.

Mengingat salah satu tugas dari Pemerintah adalah untuk memberikan pengayoman kepada rakyat, maka Pemerintah Kota Surabaya bersama Dewan Perwakilan Daerah Kota Surabaya telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.

Pada konsideran Perda 16/2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya menyebutkan bahwa dasar dari pelepasan tanah aset pemerintah kota Surabaya ialah demi perkembangan pembangunan dan perekonomian serta untuk memenuhi kebutuhan pemegang IPT agar dapat memperoleh hak atas tanah.

Terbitnya Perda 16/2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya kepada pemegang IPT sebagai upaya mencapai tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Pertama, keadilan sebagai aspek asksiologi yang sulit dijelaskan. Nafas dari keberlakuan filosofis suatu norma hukum ialah ada atau tidaknya keadilan di dalamnya. Hakikat keadilan menurut Hans Kelsen adalah kebahagiaan sosial yang dapat dicapai apabila kebutuhan individu sosial terpenuhi.

Kebahagiaan sosial ini perlu melihat norma-norma dasar yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Norma dasar inilah yang menjadi sumber dan melandasi norma hukum positif yang dikenal dengan *grundnorm*.

John Rawls melihat keadilan sebagai suatu keniscayaan. Keadilan menurut Rawls merupakan kebajikan utama dalam institusi sosial, tidak peduli hukum dan institusi betapapun efisien dan rapi harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil.

Dalam menjawab berbagai problematika keadilan, Rawls menekankan dua prinsip keadilan, yaitu:

- a. Setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang luas, seluas kebebasan yang sama;
- b. Ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga:
 - a) Dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang;
 - b) Semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.

Pada konteks pelepasan aset tanah pemkot Surabaya kepada pemegang IPT membutuhkan pengaturan yang berkeadilan. Kebutuhan papan sebagai kebutuhan primer belum dapat dipenuhi warga kota Surabaya. Pada satu sisi ada perbedaan beban tanggungan antara tanah surat ijo dengan pemukiman yang sudah mempunyai hak atas tanah. Hal ini dapat dilihat dari pengenaan biaya dua kali, yaitu Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) serta pembayaran retribusi yang nominalnya besar. Retribusi memang berbeda dengan pajak karena pembayar mendapatkan prestasi secara langsung dan sifat paksaan

retribusi hanya berlaku pada pihak yang mengharapkan prestasi.

Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2014 (Perda 16/20140 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, beberapa point persyaratan pelepasan yang sudah dirumuskan antara lain:

- a) Luas tanah maksimal 250 m²
- b) Sudah dihuni selama minimal 20 tahun
- c) Surat IPT masih berlaku dan aktif membayar retribusi
- d) Bila memiliki dua bidang tanah, hanya satu yang boleh diambil
- e) Tanah yang boleh dilepas hanya untuk perumahan/hunian
- f) Warga wajib membayar kompensasi kerugian negara sebesar nilai NJOP tanah kepada Pemkot Surabaya

Persyaratan terakhir itu (point “f”) masih terjadi perdebatan/ ketidaksepakatan antara pihak Pemerintah Kota dengan warga penghuni, warga penghuni menghendaki besaran kompensasi di bawah harga Nilai Jual Obyek Pajak (selanjutnya disingkat NJOP), sebab kebanyakan warga telah menghuni tanah sudah lebih dari 20 tahun, yang bermakna bahwa yang bersangkutan beritikad baik pada tanah dan tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat dan desa/kelurahan sesuai Pasal 24 Ayat 2 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan Peraturan Derah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2013, Harga NJOP tanah di kota Surabaya bisa dibilang sangat tinggi, harga minimal NJOP tanah di klasifikasi jalan terendah, yakni klasifikasi V yang lebarnya di bawah 5 meter sebesar satu juta rupiah per meter persegi, maka harga NJOP terendah satu bidang tanah Izin Pemakaian Tanah (yang biasanya seluas sekitar 200 m²) sebesar dua ratus juta rupiah. Bilamana diwajibkan membayar kompensasi sebesar harga NJOP, maka sebagian besar warga penghuni masih keberatan, karena tanah Izin Pemakaian Tanah yang berada di kelas jalan yang lebih tinggi atau lebih lebar, nilai NJOP-nya tentu lebih tinggi.

Perda No. 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, sebagai peraturan yang belum berpihak kepada warga pemegang IPT, karena tidak terpenuhinya salah satu persyaratan yang ada, yakni landasan sosiologis, landasan yang berkaitan dengan kenyataan empiris yang hidup di masyarakat; seperti kondisi sosial ekonomi, kebutuhan, cita-cita, harapan masyarakat selaku warga yang tinggal di atas tanah Izin Pemakaian Tanah.

Apabila mengacu pada asas prioritas di atas dapat diketahui bahwa untuk menerapkan hukum secara tepat dan adil dalam memenuhi cita hukum maka yang diutamakan adalah keadilan, kemudian kemanfaatan setelah itu kepastian hukum. Keadilan merupakan cita hukum yang utama, karena hal ini sesuai dengan hakikat atau ontologi hukum itu sendiri. Apabila pemangku kebijakan hanya berpegang pada nilai kepastian hukum atau dari peraturannya saja, maka nilai itu akan menyisihkan nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan.

Apabila meninjau cita hukum, kebijakan hukum pelepasan tanah aset pemerintah kota Surabaya akan memberikan dampak, baik secara positif maupun negatif. Dalam hal kriteria tanah yang akan dilepas, mekanisme pelepasan serta hak dan kewajiban pihak yang mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak atas tanah maka perlu diperhatikan.

Analisis dan Pembahasan Subyek dan obyek pelepasan tanah.

Dalam kaitannya dengan subyek yang akan menerima pelepasan adalah orang yang telah mendapatkan Izin Pemakaian Tanah minimal 20 tahun berturut-turut. Rasio dari adanya persyaratan tersebut, adalah agar tanah yang akan dilepaskan nanti benar-benar kepada orang yang memerlukan dan tidak kepada para spekulan tanah. Sedangkan obyek tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan hak pengelolaan yang telah diterbitkan Izin Pemakaian Tanah.

Hak pakai atas tanah aset yang statusnya masih tanah negara tidak dilepaskan. Dengan adanya syarat bahwa orang yang dapat memperoleh tanah dari hasil pelepasan adalah orang yang telah mendapatkan Izin Pemakaian Tanah, maka sebenarnya Izin Pemakaian Tanah tidak dapat diberikan di atas tanah hak pakai. Karena hak pakai instansi pemerintah harus dilaksanakan sendiri untuk pelaksanaan tugasnya. Sebenarnya hak pakai itu sendiri dapat dilepaskan, akan tetapi dengan adanya surat bahwa pemohon harus pemegang Izin Pemakaian Tanah maka secara yuridis tidak mungkin, kalau sudah menjadi tanah Negara tidak mungkin dilepaskan.

Tata cara permohonan pelepasan hak atas tanah, tanah aset Pemerintah Kota Surabaya maka harus didahului dengan pengajuan permohonan dengan memenuhi syarat, yaitu pihak yang memerlukan tanah harus telah mempunyai Izin Pemakaian Tanah selama 20 tahun berturut-turut.

Dalam hal pemohon menguasai atas dasar perwarisan maka pemohon harus menunjukkan Izin Pemakaian Tanah yang masih berlaku atas nama pewaris. Agar tanah yang dimohon benar-benar dipergunakan untuk rumah tinggal, dan bukan digunakan sebagai obyek spekulan tanah maka dipersyaratkan, bahwa tanah yang dimohon adalah tanah yang luasnya tidak lebih dari 250 meter², dan digunakan untuk rumah tinggal.

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa banyak warga yang mendapatkan Izin pemakaian tanah tetapi tidak bersedia membayar kewajibannya. Salah satu alasan tidak bersedia membayar karena disamping alasan ekonomi mereka sudah terbebani pembayaran Pajak Bumi Dan Bangunan, mereka sebagian besar menguasai tanah tidak lebih dari 250 m² yang dipergunakan untuk tempat tinggal.

Sehingga persyaratan tersebut mutlak harus dicantumkan agar pelepasan tanah aset Pemkot Surabaya tepat sasaran. Selain itu, agar tidak jadi obyek

spekulasi dan hanya jatuh pada sebagian kecil masyarakat, maka jika seseorang mempunyai lebih dari satu Izin Pemakaian Tanah, maka yang dapat dilakukan pelepasan untuk dijadikan hak milik hanyalah satu bidang.

Selain itu, agar pihak yang nantinya memperoleh tanah adalah benar-benar orang yang berhak memperoleh, maka dalam hal terjadi sengketa tidak dapat dilakukan pelepasan.

Pelepasan hak atas tanah harus mengandung prinsip-prinsip saling menguntungkan para pihak, baik pemerintah maupun pihak yang membutuhkan, untuk itu maka pihak pemohon juga harus melunasi pembayaran ganti kerugian atas dilepaskannya tanah aset tersebut.

Pemohon mempunyai hak untuk mengajukan hak atas tanah terhadap tanah yang sudah dilepaskan. Pengajuan permohonan tersebut harus dilakukan karena dengan dilepaskan hak tersebut maka berstatus tanah negara. Disamping itu pemohon mempunyai kewajiban antara lain:

1. Menaati semua peraturan yang terkait dengan pelepasan hak atas tanah;
2. Membayar ganti rugi yang jumlah dan cara pembayarannya sesuai dengan yang ditetapkan;
3. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya.

Obyek daripada Hak Pengelolaan (HPL) atas nama Pemkot Surabaya adalah Tanah Negara ex tanah partikelir yang sudah menjadi pemukiman penduduk lebih dari 30 tahun, sebelum Pemkot Surabaya memperoleh HPL. HPL itu antara lain berdasarkan Keputusan Menteri Agraria No.53/HPL/BPN pada tahun 1997, 1999. Adapun dasar pemberian HPL itu hanyalah didasarkan pada suatu keadaan bahwa di kawasan itu para penghuninya telah bermukim di tanah/ di kawasan itu atas dasar IPT, sebagai "pernyataan para warga pemegang IPT dimana di kawasan itu sebagai kawasan di bawah penguasaan Pemkot Surabaya".

Implikasi Hukum Pelepasan Tanah

Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya merupakan salah satu upaya hukum yang bertujuan untuk memberikan dasar hukum dan prosedur bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam melepaskan tanah yang merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya atas permohonan seseorang atau badan hukum yang telah menguasai tanah dengan dasar Izin Pemakaian Tanah.

Pada dasarnya, pelepasan tanah aset pemerintah berkaitan dengan konsep kewenangan. Setiap kewenangan berkaitan dengan asas legalitas karena setiap tindakan pemerintah membutuhkan dasar hukum yang mengaturnya. Hal ini sangat erat berhubungan dengan konsep negara hukum. Gagasan Negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan kepada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang di dalam undang-undang. Hukum menjadi sangat urgen bagi negara.

Tiap hukum yang dibentuk tidak boleh sembarangan karena semua diarahkan pada cita hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Keadilan memiliki nilai sifat normatif sekaligus konstitutif, selain itu kemanfaatan juga menuntut adanya kepastian.

Dalam mewujudkan cita hukum Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:

- a. Keadilan Hukum;
- b. Kemanfaatan Hukum;
- c. Kepastian Hukum.

Apabila ditelusuri lebih jauh, Pasal 2 UUPA menjelaskan bahwa negara bukan pemilik tanah melainkan hanya menguasai dalam konteks menguasai bumi, air dan ruang angkasa. Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati hak menguasai negara merupakan pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa sehingga konsekuensinya hanya bersifat publik semata.

Pertama Keadilan Hukum, Ketidakadilan dalam pelepasan aset timbul ketika penghitungan nilai ganti rugi melalui appraisal tanah ditetapkan dengan metode harga pasar tidak ikut menghitung biaya warga saat lahan masih belum layak huni. Pada sisi lain, warga yang menepati tanah memiliki kondisi perekonomian yang beragam sehingga ada yang tidak mampu membayar nilai ganti rugi. Menyikapi pengaturan ketimpangan sosial dan ekonomi, Rawls melalui prinsip perbedaan (*the difference principle*) hukum seyogyanya harus diatur agar memberikan keuntungan terbesar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Ketimpangan sosial – ekonomi dalam prinsip perbedaan mengacu pada ketidaksetaraan dalam kemungkinan individu untuk memperoleh unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Sedangkan istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) merujuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai peluang kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Berkaitan dengan hal tersebut, apabila disesuaikan dengan harga pasar, tentunya akan menyulitkan warga yang kurang beruntung dalam aspek sosial-ekonomi.

Kedua, kemanfaatan sebagai tujuan hukum. Pelepasan aset tanah Pemkot Surabaya kepada pemegang IPT tentunya memiliki nilai kemanfaatan yang dalam hal ini peruntukannya sebagai rumah tinggal. Rumah tinggal sebagai kebutuhan primer warga menjadi landasan utama berlakunya Perda 16/2014. Sudah tepat bila Perda 16/2014 terdapat pembatasan pelepasan aset tanah tidak diperuntukkan selain untuk rumah tinggal.

Ketiga, kepastian hukum. Perda 16/2014 setidaknya memberikan kepastian hukum bagi pemegang IPT untuk memperoleh kepemilikan atas tanah yang mereka tempati. Kepastian hukum sangat urgen untuk memberikan dasar hukum dan juga mengatur bila terjadi sengketa atau persoalan.

Kesimpulan-Rekomendasi

- Penerbitan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya kepada pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) memiliki landasan filosofis. Dari aspek ontologis, makna dari kata pelepasan merupakan tindakan ataupun proses pelepasan hak atas tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pemegang izin pemakaian tanah. Dengan adanya pelepasan hak tersebut maka hubungan hukum antara Pemerintah Kota Surabaya dengan tanah yang diwakufkannya menjadi hilang, dan beralih kepada pemohon pelepasan hak atas tanah aset Pemerintah Kota Surabaya tersebut. Dari aspek epistemologis, pelaksanaan pelepasan hak atas tanah aset Pemerintah Kota Surabaya masih sangat sulit diterapkan mengingat persyaratannya sangat berat bagi warga pemegang IPT. Aspek aksiologis, pelepasan aset tanah Pemerintah Kota Surabaya demi mencapai keadilan perlu memberikan keuntungan terbesar bagi kemakmuran atau kesejahteraan masyarakat dari segi sosial-ekonomi. Nilai kemanfaatan dari pelepasan aset tanah Pemerintah Kota Surabaya kepada pemegang IPT adalah terpenuhinya kebutuhan primer warga, yakni memiliki rumah tinggal sekaligus memberikan nilai kepastian hukum dan kepastian kepemilikan hak atas tanah.
- Mekanisme pelepasan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya kepada pemegang Ijin Pemakaian Tanah (IPT) berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Daerah tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset dan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 51 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya memberikan syarat pelepasan berupa ganti rugi yang didasarkan pada harga appraisal tanpa memperhatikan kondisi sosial ekonomi pemohon yang akan mengajukan permohonan pelepasan menyulitkan kelompok masyarakat kurang mampu untuk mengajukan permohonan pelepasan tanah IPT, dimana tanah tersebut digunakan sebagai kebutuhan primer untuk memenuhi kehidupan yang layak berupa tempat tinggal yang memadai, jelas bertentangan dengan konsep pemenuhan Hak Asasi Manusia, Ekonomi, dan Sosial Budaya.
- Pelepasan tanah aset menurut Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya terlalu menyulitkan sehingga kurang memenuhi aspek keadilan, dan kemanfaatan maka perlu dilakukan perubahan terhadap mekanisme yang ada dalam perda tersebut, terutama pelepasan tanah bagi warga pemegang IPT yang tidak mampu secara sosial-ekonomi, dengan cara memberikan subsidi khusus.

- Mekanisme pelepasan tanah aset pemerintah kota yang diatur dalam Perda pelepasan perlu dilakukan perubahan terutama yang berkaitan dengan persyaratan pelepasan, yang semula harus membayar ganti rugi berdasarkan harga aprasial tanpa memperhatikan kondisi sosial ekonomi pemohon dengan mekanisme ganti rugi baru yaitu dibuat klasifikasi besaran ganti rugi berdasarkan kemampuan ekonomi masyarakat yang mengajukan permohonan.