

PENGELOLAAN TANAH ASSET PEMERINTAH KOTA SURABAYA

Oleh:
Urip Santoso*

ABSTRACT

Land assets status Surabaya City Government is Right to Use and Right of Management. If a Right to Use, then the authority is to use the land for the benefit of its duties. If a Right of Management, the authority is handed over portions of land management rights to third parties. Forms of land use Surabaya City Government assets by third parties in the form Land Use Permit and Land Use Submission Agreement. Land Use Permit birth right to use land, while the Land Use Submission Agreement birth Right of Building.

Kata kunci: Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Izin Pemakaian Tanah, dan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah.

PENDAHULUAN

Terbentuknya Hukum Tanah Nasional ditandai oleh diundangkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dalam LNRI Tahun 1960 No. 104 – TLNRI No. 2043. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA melaksanakan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.

Boedi Harsono menyatakan bahwa dengan berlakunya UUPA terjadilah perubahan yang bersifat mendasar atau fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia terutama Hukum Pertanahan. Perubahan yang bersifat mendasar atau

fundamental ini mengenai suatu perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya. UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.¹ Dengan diundangkan UUPA, maka terjadi perombakan Hukum Agraria di Indonesia, yaitu tidak berlakunya Hukum Agraria Kolonial dan pembangunan Hukum Agraria Nasional, khususnya Hukum Tanah.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA, bersumber dari hak menguasai negara atas tanah ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak atas tanah bersumber

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 1.

dari hak menguasai negara atas tanah. Hak atas tanah ini dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia, beberapa orang secara bersama-sama, badan hukum privat dan badan hukum publik, serta badan hukum Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Macam-macam hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 16 UUPA, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Selain hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA, terdapat hak penguasaan atas tanah yang tidak termasuk dalam katagori hak atas tanah, yaitu hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat, Hak Tanggungan, dan Hak Pengelolaan.

Menurut Hukum Tanah Nasional, Pemerintah Kota sebagai subyek hak dapat mempunyai Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Kalau berupa Hak Pakai, maka hak atas tanahnya dipergunakan untuk keperluannya sendiri yang berlaku selama tanahnya tersebut dipergunakan untuk pelaksanaan tugasnya. Kalau berupa Hak Pengelolaan, maka tanahnya di samping dipergunakan untuk keperluannya sendiri juga dapat dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan Pemerintah Kota.

Tanah-tanah yang dipunyai oleh Pemerintah Kota sebagai assetnya ada yang digunakan untuk kepentingan Pemerintah Kota sendiri, misalnya untuk Kantor Pemerintah Kota, Kantor Kecamatan, Dinas-dinas. Ada juga tanah Pemerintah Kota

yang digunakan oleh pihak ketiga dengan diterbitkannya Izin Pemakaian Tanah (IPT), atau yang dikenal oleh masyarakat dengan sebutan **Surat Hijau**, atau Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan dengan Perjanjian Penggunaan Tanah (PPT) antara Pemerintah Kota dengan pihak ketiga.

RUMUSAN MASALAH

Permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Apa bentuk penggunaan tanah Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga?
- b. Apakah bentuk penggunaan tanah Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Hukum Tanah Nasional?

PEMBAHASAN

Bila diidentifikasi, tanah asset 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 (dahulu pembebasan 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 (pengembang).

Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya ada yang dipergunakan untuk kepentingannya sendiri dan ada juga yang dipergunakan oleh pihak ketiga dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah (IPT), atau Perjanjian Penggunaan Tanah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga (perseorangan atau badan hukum).

Ada 2 (dua) bentuk penggunaan tanah asset Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga (perseorangan atau badan hukum), yaitu:

Izin Pemakaian Tanah (IPT)

Pemakaian tanah Pemerintah Kota Surabaya semula diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 3 Tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat Yang Dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Peraturan Daerah ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 12 Tahun 1994 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat Yang Dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 12 Tahun 1994 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah. peraturan yang melaksanakan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya semula dilaksanakan oleh Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 202 Tahun 1987. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 202 Tahun 1987

dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penyelesaian izin Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat yang Dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

Pengertian Izin Pemakaian Tanah disebutkan dalam Pasal 1 huruf f Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 jo Pasal 1 huruf h Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998, adalah Izin Pemakaian Tanah adalah izin yang diberikan oleh 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 No. 5 Tahun 1960.

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

(IPT), yang bersangkutan harus mengajukan permohonan tertulis terlebih dahulu kepada Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk, yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan. Izin Pemakaian Tanah (IPT) diterbitkan terhadap permohonan yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998.

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

1. Katagori peresmian, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang sebelumnya pernah diterbitkan izin;
2. Katagori perpanjangan, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru guna menggantikan Izin Pemakaian Tanah yang masa berlakunya sudah habis;
3. Katagori pengalihan hak, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru sebagai akibat terjadinya pengalihan hak karena jual beli, hibah, atau warisan.

Sampai dengan tahun 2006 menunjukkan bahwa luas wilayah Kota Surabaya sebesar 326,26 km² dengan luas tanah asset Kota Surabaya sebesar 22.655.279,29 M² dan dari tanah asset Kota Surabaya diterbitkan Izin Pemakaian Tanah sebanyak 46.582 buah dengan luas tanah sebesar 8.413.219 M².² Izin Pemakaian Tanah tersebar di wilayah Gubeng Jaya, Gubeng Kertajaya, Dharmawangsa, Karangmenjangan, Bratang, Ngagel, Pucang, Baratajaya, Krukah, Jagir, Dukuh Kupang, Wonorejo, Dupak, Demak Selatan, Demak Timur, Demak Barat, Demak Jaya, Tuban, Purwodadi, Rembang, Tambaksari.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan

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

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

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

Izin Pemakaian Tanah yang telah berakhir jangka waktunya dapat diperpanjang oleh pemilik Izin Pemakaian Tanah dengan memenuhi prosedur, sebagai berikut:

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

² Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya, Surabaya, 2006.

yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan;

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

Surat Izin Pemakaian Tanah dapat dicabut oleh Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan apabila:

1. Tanah yang bersangkutan dibutuhkan untuk kepentingan umum;
2. Pemilik Izin Pemakaian Tanah melanggar atau tidak memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam Surat Izin Pemakaian Tanah;
3. Tanah dibiarkan kosong dan atau diterlantarkan hingga 3 (tiga) tahun sejak dikeluarkannya Izin Pemakaian Tanah;
4. Ternyata di kemudian hari diketahui bahwa persyaratan yang diajukan untuk mendapatkan Izin Pemakaian Tanah tidak dapat dipertanggungjawabkan atau tidak benar.

Izin Pemakaian Tanah dapat 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.

Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah

Pemerintah Kota Surabaya mempunyai asset antara lain berupa tanah. Asset tanah Pemerintah Kota Surabaya ada yang berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Tanah tersebut ada yang dipergunakan

sendiri untuk kepentingan Pemerintah Kota Surabaya, misalnya kantor, Rumah Sakit (RS), Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), gedung pendidikan. Tanah tersebut ada juga yang dipergunakan oleh pihak ketiga dengan persetujuan Pemerintah Kota Surabaya. Pihak ketiga yang mempergunakan tanah Pemerintah Kota Surabaya ada yang dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah.

Penggunaan tanah Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga dalam bentuk Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah diatur dalam Keputusan Walikota Surabaya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 27 Tahun 1995 tentang Tata Cara Mendapatkan Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Keputusan Walikota Surabaya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 27 Tahun 1995 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Keputusan Walikota Surabaya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 17 Tahun 1996 tentang Perubahan Keputusan Walikota Surabaya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 27 Tahun 1995 tentang Tata Cara Mendapatkan Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Isi Keputusan Walikota Surabaya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 27 Tahun 1995, yaitu:

1. Agar penyewa tanah. Obyek sewa tanahnya adalah tanah yang dimiliki dan atau dikuasai/dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya, pihak lain sebagai penyewa tanah membayar sejumlah uang sebagai uang sewa, dan pihak lain mempergunakan tanah yang disewanya untuk jangka waktu tertentu. Tanah yang disewakan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak lain berupa tanah kosong, sedangkan bangunannya dibangun (milik) penyewa tanah.

Kalau Pemerintah Kota Surabaya mempunyai tanah Hak Pakai, maka wewenang atas tanahnya adalah mempergunakan tanah Hak Pakainya untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, misalnya untuk didirikan kantor, rumah sakit, pusat kesehatan masyarakat, terminal, gedung pendidikan, rumah dinas. Kalau Pemerintah Kota Surabaya mempunyai tanah Hak Pengelolaan, maka wewengangnya adalah:

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2. Mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya;
3. Menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Penggunaan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga, yaitu perseorangan atau badan hukum dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah merupakan bentuk penyimpangan terhadap mekanisme penggunaan tanah Hak Pakai atau Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga. Penggunaan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap tanah yang dikuasainya.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998 harus ditinjau kembali dengan menyesuaikan kepada Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya.

Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah

Pembahasan yang dapat dilakukan berkenaan dengan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga, yaitu:

1. Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan mempunyai kewenangan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaannya kepada pihak ketiga. Sebagai tanda bukti penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan adalah dibuatnya Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah.
2. Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga tidak memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya, sebab Pemerintah Kota Surabaya tidak kehilangan assetnya yang berupa tanah.
3. Pemerintah Kota Surabaya menetapkan syarat untuk memperoleh Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan adalah pemohon harus sudah memiliki Izin Pemakaian Tanah (IPT). Syarat ini cukup memberatkan bagi pemohon menimbulkan biaya tinggi. Untuk memiliki Izin Pemakaian Tanah memerlukan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit (mahal). Dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tidak mensyaratkan untuk memperoleh Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diperlukan Izin Pemakaian Tanah. Yang penting adalah pemohon memenuhi syarat untuk dapat memperoleh Hak Guna Bangunan dan ada kesepakatan dengan pemegang Hak Pengelolaan. Seharusnya Pemerintah Kota Surabaya memberikan kemudahan kepada perseorangan atau badan hukum yang ingin memperoleh Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya dan seharusnya Pemerintah Kota Surabaya tidak menetapkan syarat untuk memperoleh Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya diperlukan Izin Pemakaian Tanah.

4. Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah antara Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga sebagai pemohon Hak Guna Bangunan dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan. Format Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah sudah disiapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, sehingga pihak ketiga tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan kehendaknya. Pihak ketiga harus menyetujui ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya.
5. Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diserahkan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga harus sudah bersertifikat Hak Pengelolaan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya. Dengan telah bersertifikat Hak Pengelolaan, maka Pemerintah Kota Surabaya sudah mempunyai kewenangan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaannya kepada pihak ketiga.
6. Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah antara Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga sebagai pemohon Hak Guna Bangunan sudah sesuai dengan Permendagri No. 1 Tahun 1977 jo Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.
7. Dalam Pasal 1 Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah dinyatakan bahwa Pemerintah Kota Surabaya sebagai PIHAK PERTAMA menyerahkan penggunaan tanah seluas M² kepada PIHAK KEDUA dan PIHAK KEDUA berhak memperoleh Hak Guna Bangunan atas tanah yang diserahkan oleh PIHAK PERTAMA, untuk jangka waktu 20 (duapuluh) tahun terhitung sejak perjanjian ini ditandatangani, sesuai ketentuan yang berlaku.

Hak atas tanah yang diperoleh pihak ketiga dari tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya adalah Hak Guna Bangunan. Sebenarnya hak atas tanah yang dapat diperoleh pihak ketiga dari tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya tidak hanya Hak Guna Bangunan, tapi dapat juga berupa Hak Pakai.

Pemerintah Kota Surabaya menetapkan bahwa jangka waktu Hak Guna Bangunan yang diperoleh pihak ketiga adalah 20 (duapuluh) tahun. Hak Guna Bangunan menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 30 (tigapuluh) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (duapuluh) tahun, dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 30 (tigapuluh) tahun. Pemberian jangka waktu Hak Guna Bangunan selama 20 (duapuluh) tahun oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga tidak bertentangan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996.

Lahirnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan adalah sejak didaftarkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota oleh pemohon pemberian Hak Guna Bangunan. Jangka waktu Hak Guna Bangunan mulai berlaku bukan sejak ditandatanganinya Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah, melainkan mulai berlaku sejak didaftarkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya. Dengan ditandatanganinya Perjanjian

Penyerahan Penggunaan Tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga sudah lahir hubungan hukum antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga yang berupa akan diberikannya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga, namun pada saat ini belum lahir Hak Guna Bangunan. Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah hanyalah salah satu prasyarat untuk lahirnya Hak Guna Bangunan.

Kalau Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak tanggal ditandatangani Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah oleh Walikota Surabaya atas nama Pemerintah Kota Surabaya dan pihak ketiga, maka dapat terjadi perbedaan mulai berlakunya Hak Guna Bangunan antara yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya.

8. Pihak ketiga sebagai pemohon Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya diwajibkan membayar uang pemasukan ke Kas Pemerintah Kota Surabaya dan besarnya ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Sudah seharusnya pihak ketiga diwajibkan membayar uang pemasukan ke Kas Pemerintah Kota Surabaya atas penggunaan tanah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya. Pembayaran uang pemasukan ke Kas Pemerintah Kota Surabaya merupakan bentuk kompensasi atas dipergunakannya bagian tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga dalam jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan.
9. Pasal 3 Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah menetapkan bahwa: “Setelah berakhirnya jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan

sebagaimana tersebut pada Pasal 1 perjanjian ini, tanah dimaksud kembali dalam penguasaan PIHAK PERTAMA dan bangunannya tetap menjadi milik PIHAK KEDUA. Dalam hal ini PIHAK KEDUA menetapkan prioritas untuk memperpanjang Hak Guna Bangunan tersebut sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan oleh PIHAK PERTAMA”.

Seharusnya dalam Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah tidak disebutkan setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan, melainkan setelah hapusnya Hak Guna Bangunan. Oleh karena Hak Guna Bangunan tersebut berasal dari tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya, maka hapusnya Hak Guna Bangunan tersebut berakibat tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan, yaitu Pemerintah Kota Surabaya.

Dalam Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah ditetapkan bahwa setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan, bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan tetap menjadi milik dari bekas pemegang Hak Guna Bangunan. Ketentuan ini merupakan implementasi dari asas hubungan hukum antara orang dengan tanah dalam Hukum Tanah Nasional, yaitu asas pemisahan horizontal (*Horizontale Scheiding*). Dalam asas ini terdapat pemisahan antara pemilikan atau penguasaan tanah dengan pemilikan bangunan di atasnya. Dalam Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya terdapat pemisahan, yaitu bangunannya milik pemegang Hak Guna Bangunan, sedangkan tanahnya yang berstatus Hak Pengelolaan dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan, yaitu Pemerintah Kota Surabaya. Berdasarkan asas ini timbul masalah, ketika jangka waktu Hak Guna Bangunan

atas tanah Hak Pengelolaan berakhir, pemegang Hak Pengelolaan tidak dapat seenaknya membongkar bangunan di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan. Kalau bekas pemegang Hak Guna Bangunan tidak mau membongkar bangunan di atas tanah Hak Guna Bangunan, maka pemegang Hak Pengelolaan tidak dapat memaksa kepada bekas pemegang Hak Guna Bangunan untuk membongkar bangunan tersebut. Kalau pemegang Hak Pengelolaan membongkar sendiri bangunan di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan tanpa seizing bekas pemegang Hak Guna Bangunan, maka pemegang Hak Pengelolaan dapat dituduh melakukan pengrusakan. Oleh karena itu, dalam Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah harus ditentukan secara jelas keberadaan bangunan di atas tanah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan setelah berakhirnya jangka waktunya Hak Guna Bangunan, sehingga di kemudian hari tidak menimbulkan masalah atau sengketa antara pemegang Hak Pengelolaan yaitu Pemerintah Kota Surabaya dengan bekas pemegang Hak Guna Bangunan. Dengan berakhirnya jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya, pemegang Hak Guna Bangunan diberikan prioritas untuk memperpanjang jangka waktu Hak Guna Bangunan. Perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang Hak Guna Bangunan selambat-lambatnya 2 (dua) sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan ini dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang Hak Pengelolaan. Perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kota Surabaya

untuk dicatat dalam Buku Tanah dan sertifikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan,

10. Untuk mendapatkan sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya, calon pemegang Hak Guna Bangunan mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya dengan melampirkan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah dan rekomendasi (persetujuan) dari Pemerintah Kota Surabaya. Semua biaya permohonan pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya ditanggung sendiri oleh pemohon Hak Guna Bangunan, sedangkan Pemerintah Kota Surabaya membantu pengurusan dalam bentuk memberikan rekomendasi (persetujuan) untuk memperoleh Hak Guna Bangunan.
11. Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang Hak Pengelolaan menetapkan larangan bagi pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengagunkan (menjaminkan) atau memindahkan Hak Guna Bangunan kepada pihak lain tanpa seizin dari Pemerintah Kota Surabaya. Pada dasarnya, pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya dilarang mengagunkan (menjaminkan) atau memindahkan Hak Guna Bangunannya kepada pihak lain tanpa seizing dari Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan. Ketentuan ini wajar, sebab Hak Guna Bangunan tersebut terikat pada Hak Pengelolaan, sehingga Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan berwenang menetapkan larangan untuk

melakukan suatu perbuatan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan. Dengan demikian, pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dapat mengagunkan (menjaminkan) atau memindahkan Hak Guna Bangunannya kepada pihak lain asalkan mendapatkan izin (persetujuan) dari Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang Hak Pengelolaan.

Meskipun telah dibuat Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga, tetapi belum lahir Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan. Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga yang berisi persetujuan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga untuk mempergunakan tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya dalam jangka waktu tertentu dan pihak ketiga akan memperoleh Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya. Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah menjadi salah satu prasyarat untuk lahirnya Hak Guna Bangunan. Dengan dibuatnya Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah belum lahir Hak Guna Bangunan. Untuk lahirnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya, pihak ketiga harus mendapatkan rekomendasi (persetujuan) dari Pemerintah Kota Surabaya, yang isinya bahwa Pemerintah Kota Surabaya memberikan rekomendasi (persetujuan) kepada pihak ketiga untuk mendapatkan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya. Dengan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah dan rekomendasi (persetujuan) dari Pemerintah Kota Surabaya, pihak ketiga mengajukan permohonan pemberian Hak

Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya. Atas permohonan pemberian Hak Guna Bangunan tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan. Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya disampaikan kepada pihak ketiga sebagai pemohon. Selanjutnya, pihak ketiga mendaftarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Guna Bangunan sebagai tanda bukti haknya. Pendaftaran Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan ke Kantor Pertanahan Kota Surabaya menjadi tanda lahirnya Hak Guna Bangunan.

Dengan diserahkannya bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Guna Bangunan tidak memutuskan hubungan hukum untuk selama-lamanya antara Pemerintah Kota Surabaya dengan tanah Hak Pengelolaannya. Hubungan hukum antara Pemerintah Kota Surabaya dengan tanah Hak Pengelolaannya terputus untuk sementara waktu selama berlakunya Hak Guna Bangunan. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu paling lama 30 (tigapuluh) tahun. Kalau jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut berakhir dan tidak diperpanjang oleh pemegang Hak Guna Bangunan atau pemegang Hak Guna Bangunan mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan tetapi tidak dikabulkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, maka tanah Hak Guna Bangunan tersebut menjadi hapus dan berakibat tanah Hak Guna Bangunan tersebut kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan, yaitu Pemerintah Kota Surabaya. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan

terikat pada Hak Pengelolaan, artinya untuk memperpanjang jangka waktu, memperbaharui hak, memindahkan hak, menjaminkan Hak Guna Bangunan, dan meningkatkan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang Hak Pengelolaan, yaitu Pemerintah Kota Surabaya.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Bentuk penggunaan tanah Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga dapat berupa Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah. Pemilik Izin Pemakaian Tanah tidak mendapatkan hak atas tanah, melainkan hak untuk memakai tanah yang dimiliki dan atau dikuasai/dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pada Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah, pihak ketiga mendapatkan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan. Pemilik Izin Pemakaian Tanah tidak mendapatkan jaminan kepastian hukum sebab Izin Pemakaian Tanah tidak didaftarkan ke Kantor Pertanahan, sedangkan pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan mendapatkan jaminan kepastian hukum sebab didaftarkan ke Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.
2. Izin Pemakaian Tanah yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surabaya tidak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu dalam Izin Pemakaian Tanah, Pemerintah Kota Surabaya menyewakan tanahnya kepada pihak ketiga. Penyewaan tanah ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 44 UUPA, yaitu hak atas tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain

hanyalah tanah yang berstatus Hak Milik, sedangkan Pemerintah Kota Surabaya bukanlah subjek Hak Milik, melainkan subjek Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Sedangkan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Hak Guna Bangunan dapat terjadi atas tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik.

Saran

1. Praktek penggunaan tanah yang diakui sebagai tanah Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998 harus dihapuskan sebab bertentangan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Solusinya adalah Izin Pemakaian Tanah diganti dengan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga, yang melahirkan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.
2. Format Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga yang melahirkan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan perlu ditinjau kembali disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Peninjauan kembali perlu dilakukan agar ada jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum khususnya bagi pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.

DAFTAR BACAAN

- Hajati, Sri, “Aspek Yuridis Tanah Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan oleh Pihak Lain”, *Makalah Seminar*, Problematika Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan dan Upaya Penyelesaiannya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 24 Juli 2004.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Mahmud Marzuki, Peter, “Penelitian Hukum”, *Majalah YURIDIKA*, Vol. 16 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari–Februari 2001.
- _____, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Parlindungan, A.P., *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- _____, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989.
- Ramelan, Eman, “Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999”, *Majalah YURIDIKA*, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei–Juni 2000.
- Sumardjono, Maria SW, “Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya”, *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2007.
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.
- Undang-undang No. 20 Tahun 2000 tentang *Perubahan Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan*.
- Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang *Penguasaan Tanah-tanah Negara*.
- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*.
- Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 tentang *Izin Pemakaian Tanah*.
- Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya No. 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah*.