

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan atas tanah yang ada adalah hak bangsa Indonesia atas tanah sebagaimana pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) jo pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Pasal 33 UUD 1945 menentukan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, sedangkan pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960, menentukan:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- b. b.menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan perlimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara atas tanah adalah perlimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.¹Hak menguasai negara tidak berisi kewenangan memiliki atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, melainkan kewenangan mengatur yang terkandung di dalamnya, yaitu kewenangan mengatur yang bersifat publik.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah merupakan tugas pemerintah pusat. Namun demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah dengan Hak Pengelolaan (selanjutnya

¹Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994, hlm. 7

disingkat HPL) atas tanah. Daerah swatantra yang dimaksud adalah hak dan wewenang serta kewajiban buat mengurus dan lebih luas lagi buat mengatur diri sendiri. Pengertian swatantra daerah diberikan kepada daerah nan memiliki otonom dalam hal mengatur dan menjalankan urusan pemerintah serta kepentingan masyarakat sekitarnya atau dikenal dengan daerah otonomi.

Budi Harsono mengenai hak negara menguasai tanah sebagian diberikan sebagai gempilan hak lainnya sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA, hak ini selain kepada Pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga dilakukan kepada apa yang disebut Badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan – perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan HPL². Gempilan hak lainnya sebagaimana dimaksud adalah pemegang HPL, melaksanakan kekuasaan atas tanah tersebut sebagian dari kekuasaan negara terhadap bidang tanah.

Perihal eksistensi HPL menurut Effendi Perangin bahwa UUPA tidak mengatur, bahkan menyebut pun tidak mengenai HPL. Hanya saja dalam Penjelasan Umum UUPA ada perkataan “pengelolaan ” (bukan HPL), yaitu dalam angka II/2.³ Secara eksplisit, istilah HPL tidak terdapat dalam UUPA.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasan*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 266

³ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, hlm. 311

Istilah pengelolaan disebutkan dalam penjelasan Umum angka II Nomor 2 UUPA, yaitu “Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, HGU, HGB dan Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”

A.P Parlindungan menyatakan bahwa istilah HPL diambil dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.⁴ Sependapat dengan A.P Parlindungan, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur tentang hak penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara.

Hak penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.⁵ Hak penguasaan yang dimaksud di sini adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara, hak penguasaan atas tanah-tanah negara yang dikuasai oleh jawatan atau daerah swatantra diatur dalam peraturan pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, LNRI tahun 1953 No. 14 – TLNRI No.362.

Cikal bakal HPL telah ada sebelum berlakunya UU No. 5 Tahun 1960, dikenal dengan hak penguasaan atas tanah negara, diaturoleh PP No. 8 Tahun 1953. Hak penguasaan tanah negara, kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria

⁴ A.P Parlindungan, *HPL Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 1.

⁵ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 22

No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya (PMA No. 9 Tahun 1965), dikonversi menjadi HPL.⁶ Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, HPL berasal dari Konversi hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam PP No. 8 tahun 1953. Sebagaimana pasal 2 PMA No. 9 Tahun 1965, bahwa jika tanah Negara dimaksud pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi sendiri, dimaksudkan juga dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi HPL, yang berlangsung selama tanah dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Sedang HPL yang diperoleh berdasarkan permohonan diatur dalam pasal 70 Perma Agraria/Kepala BPN, bahwa Permohonan HPL diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor wilayah Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Lebih lanjut HPL diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disingkat PP No. 40 Tahun 1996). Menurut pasal 1 angka 2 PP No. 40 Tahun 1996 mendefinisikan HPL adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

⁶ Ramli Zein, *HPL dalam Sistem Undang-undang Pokok Agraria*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 24

Bidang tanah tersebut dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya didasarkan atas tanah Negara bekas *Eigendom Verponding*, bidang tanah peninggalan pemerintah jajahan tersebut didasarkan ketentuan konversi yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21, jika tidak maka menjadi tanah negara. Sesuai dengan ketentuan pasal 2 ayat (4) UUPA, bahwa hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah- daerah Swatantra. Hak menguasai tersebut digunakan sebagai dasar oleh Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan surat ijo sebagai surat bukti pemanfaatan tanah didasarkan atas perjanjian sewa.

Jadi HPL atas tanah negara tersebut saat ini dipermasalahkan di Kota Surabaya atas terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Bidang tanah HPL (HPL) keseluruhannya seluas 3.117.110 M2 (tiga juta seratus tujuh belas ribu seratus sepuluh meter persegi), sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi masing-masing tanggal 28 September 1995 Nomor 97/1995 sampai dengan Nomor 111/1995, dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur. Sertipikat HPL yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur tersebut dipermasalahkan oleh warga masyarakat yang menempati bidang tanah secara fisik sejak tahun 1965, yang berarti bahwa jika bidang tanah tersebut pada tahun 1995 terbit sertipikat HPL. Pada angka 6

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 yakni tidak termasuk areal tanah yang diberikan HPL ini ternyata terdapat penduduk/penggarapan rakyat secara menetap yang sudah ada sebelum pemberian hak ini, menjadi kewajiban/tanggungjawab sepenuhnya dari penerima hak untuk menyelesaikannya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dikeluarkan dari areal HPL.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum bagi pemegang hak atas tanah surat ijo pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 Tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya ?
2. Apakah upaya hukum yang ditempuh bagi pemegang hak yang telah menguasai bidang tanah pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 Tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjabaran dalam latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum bagi pemegang hak atas tanah surat ijo pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 Tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

2. Untuk mengetahui upaya hukum yang ditempuh masyarakat yang telah menguasai bidang tanah pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 Tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Manfaat Teoritis, memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pertanahan pada umumnya terutama berkaitan dengan HPL serta pemanfaatannya.
2. Manfaat praktis, sebagai bahan informasi dan kontribusi bagi para pihak yang menguasai bidang tanah sebelum terbitnya dan setelah terbitnya suratkeputusan pemberian HPL. Dengan sumbangan pemikiran tersebut diharapkan ada suatu langkah penyelesaian konflik pertanahan di Kota Surabaya.

1.5 Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1.5.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia

maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama- sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas- batas menurut UUPA dan peraturan- peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yangbukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk

kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan⁷

1.5.2 Negara Sebagai Penguasa Tertinggi Atas Tanah

Diawali dengan penguasaan dan menguasai atas tanah dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, selain juga beraspek perdata dan publik.⁸Tanah yang dikuasai dimaksud adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis, meskipun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.⁹Hal ini berarti bahwa penguasaan hak atas tanah berisi rangkaian wewenang, juga kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.

Secara hierarki penguasaan hak atas tanah dalam UUPA dan hukum tanah Nasional adalah:¹⁰

1) Hak bangsa Indonesia atas tanah

⁷ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta:Karunika- Universitas Terbuka, 1988.Hlm. 445.

⁸Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 23

⁹*Ibid.*, hlm. 23

¹⁰Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 77

- 2) Hak menguasai negara atas tanah
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat
- 4) Hak perorangan atas tanah.

Selanjutnya ada Hak menguasai negara atas tanah karena terbitnya HPL tidak lepas dari kedua hak negara yaitu:

- 1) Hak bangsa Indonesia atas tanah

Boedi Harsono mengenai hak bangsa mengemukakan bahwa sebutan yang diberikan oleh para ilmu hukum tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹¹UUPA sendiri tidak memberikan nama yang khusus. Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah Nasional. Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama. Ketentuan ini merujuk pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanah dalam wilayah negara merupakan tanah bersama, nampak dari adanya kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Penguasaan secara bersama ini

¹¹Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 257

bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Boedi Harsono mengemukakan bahwa hak bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi diatur dalam pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA.

Hak bangsa Indonesia atas tanah tersebut mempunyai sifat komunalistik artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.¹²Hak bangsa sebagai penguasa tertinggi atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 1 UUPA, bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi. Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.

¹²Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 77-78

Bidang tanah milik bersama bangsa yang berarti milik Nasional, dasar ke Nasionalan diwujudkan dalam ketentuan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”, seluruh bumi,air danruangangkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa,adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional”. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angka dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Hak bangsa dalam hukum tanah Nasional adalah kepunyaan yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan hak milik oleh warga negara secara individual.

Subyek hak bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi yang akan datang. Mengenai tanah yang dapat dihaki adalah semua tanah yang ada di wilayah negara republik Indonesia.

2) Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Boedi Harsono¹³ mengemukakan bahwa hak menguasai negara tidak dikenal pengertian tanah *res nullius*, sebagai tanah yang tidak ada yang menghakinya, sebab menguasai tanah tanpa adanya landasan hak yang diberikan oleh negara atau tanpa izin pihak yang memilikinya tidak dapat dibenarkan bahkan diancam dengan sanksi pidana.

Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi maksudnya bukan memiliki hak atas tanah, melainkan hanya sekedar menguasainya saja. Menurut Boedi Harsono,¹⁴ pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penggunaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dari umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya

¹³*Ibid.*, hlm. 78.

¹⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djembatan, Jakarta, 1999, hlm. 23

dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan menyewa yang menguasainya secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diteruskannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya. Dalam Hukum Tanah kita dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang empunya tanah.

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” di atas dipakai dalam aspek perdata. Pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam aspek publik, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA. Pengertian “penguasaan” dipakai dalam arti yuridis, baik penguasaan yang beraspek perdata maupun publik. Pengertian “Hak Penguasaan Atas Tanah” Dalam tiap Hukum Tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai “hak penguasaan atas tanah”.

Perihal hak menguasai negara atas tanah menurut Notonagoro sebagaimana dikutip dari Ida Nurlinda¹⁵ menetapkan

¹⁵Nur Linda, Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria, Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, LoGoz Publishing, Bandung, 2013, hlm. 55-56

adanya tiga macam bentuk hubungan langsung antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa, yaitu sebagai berikut:

- 1). Negara sebagai subyek, diberi kedudukan tidak sebagai perorangan, tetapi sebagai negara. Dengan demikian, negara sebagai badan kenegaraan, badan yang *publiekrechtelijk*. Dalam bentuk ini negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perorangan;
- 2). Negara sebagai subyek, yang dipersamakan dengan perorangan sehingga hubungan antara dengan bumi, dan sebagainya itu “sama” dengan hak perorangan atas tanah;
- 3). Hubungan antara negara “langsung” dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subyek perorangan dan tidak dalam kedudukan negara yang memiliki, tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi dari seluruh rakyat sehingga dalam konsep ini negara tidak lepas dari rakyat. Negara hanya sebagai pendiri dan pendukung kesatuan-kesatuan rakyat.

Negara dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, Negara bertindak dalam kedudukannya sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia.¹⁶ Sebagai perwujudan filosofi negara Pancasila, ketentuan pasal 1 ayat (1), (2) dan ayat (3) UUPA menetapkan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

¹⁶Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 229.

Ketentuan pasal 1 UUPA tersebut secara tegas bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia dan merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang hubungannya bersifat abadi. Hal ini menunjukkan bahwa tanah milik seluruh bangsa Indonesia, negara diserahi sebagai penguasa tertinggi atas tanah. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, bahwa atas dasar hak negara menguasai tanah dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber dari hak bangsa Indonesia, ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyatakan:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tanah menurut Boedi Harsono dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA,¹⁷ dalam penjelasan Pasal 4 UUPA dinyatakan bahwa “atas dasar hak

¹⁷*Ibid*, h. 18.

menguasai dari negaraditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapatdiberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang”. Atas dasar wewenang negara menguasai tanah tersebut Soetiknjono sebagaimana dikutip dari Nur Linda,¹⁸ negara dapat melakukan:

- 1) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya : untuk keperluan Negara; untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; untuk keperluan pusat-pusat kehidupann masyarakat, sosial, sebagaimana pasal 14 ayat (1) UUPA. Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing sebagaimana pasal 14 ayat (2) UUPA.
- 2) Menentukan adanya 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 lain serta badan-badan hukum sebagaimana pasal 4 ayat (1) UUPA. Hal ini berarti bahwa bagi perorangan/badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik privat atas tanah..
- 3) Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan.

1.5.3 Macam-Macam Hak Atas Tanah

UUPA sebagai induk dari undang-undang yang mengatur mengenai pertanahan menyebut macam-macam hak atas tanah sebagaimana pasal 16 ayat (1) UUPA menyebut macam-macam hak atas tanah di antaranya hak milik, hak guna usaha, HGB , hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak

¹⁸*Ibid.*

termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Pasal 53 ayat (1) UUPA menentukan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewatanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat. Ketentuan pasal 53 ayat (1) UUPA-pun tidak mengatur mengenai HPL.

1.5.4. HPL Atas Tanah

Perihal HPL Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, HPL tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan HPL berikutan landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai eksekusi dan permasalahannya.¹⁹ Effendi Perangin menyatakan bahwa UUPA tidak mengatur, bahkan menyebut pun tidak mengenai HPL. Hanya saja dalam Penjelasan Umum UUPA ada perkataan “pengelolaan ” (bukan HPL), yaitu dalam angka II/2.²⁰ Secara eksplisit, istilah HPL tidak terdapat dalam UUPA. Istilah pengelolaan disebutkan

¹⁹ Maria S.W Sumardjono, *HPL : Perkembangan, Regulasi dan Implementasinya*, Jurnal MIMBAR HUKUM, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, September 2007, hlm. 29

²⁰ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, hlm. 311

dalam penjelasan Umum angka II Nomor 2 UUPA, yaitu “Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, HGU, HGB dan Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

A.P Parlindungan menyatakan bahwa istilah HPL diambil dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi HakPenguasaan.²¹ Sependapat dengan A.P Parlindungan, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur tentang hak penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara. Hak penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.²² Hak penguasaan yang dimaksud di sini adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara, hak penguasaan atas tanah-tanah negara yang dikuasai oleh jawatan atau daerah swatantra diatur dalam peraturan pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, LNRI Tahun 1953 No. 14 – TLNRI No. 362.

Cikal bakal HPL telah ada sebelum berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan hak penguasaan atas tanah negara yang diatur oleh PP No. 8 Tahun 1953. Hak penguasaan atas tanah negara ini

²¹ A.P Parlindungan, *HPL Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 1

²² Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 22

kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijaksanaan Selanjutnya, dikonversi menjadi HPL.²³ Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, HPL berasal dari Konversi hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam PP No. 8 Tahun 1953.

HPL di atasnya berdiri bangunan, jika jangka waktu HGB atau HP yang dibebankan itu berakhir, menurut Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, tanah yang bersangkutan kembali ke dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang HPL bukti haknya. Tetapi sebagai “gempilan” hak menguasai dari Negara tidak dapat dipindahtangankan. Maka tidak memenuhi syarat untuk dapat dijadikan jaminan utang. Karena itu oleh PP No. 40 Tahun 1996 HPL tidak ditunjuk sebagai objek Hak Tanggungan.

Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa HPL lahir dari konversi hak penguasaan atas tanah negara. HPL lahir tidak didasarkan pada UU, akan tetapi didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 lahir jenis hak penguasaan atas tanah yang baru dalam Hukum tanah Nasional, yaitu HPL.

²³ Ramli Zein, *HPL dalam Sistem Undang-undang Pokok Agraria*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 24

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dibentuk tidak didasarkan pada UU atau PP, sehingga Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dapat dikatakan sebagai peraturan kebijakan. Meskipun Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 sebagai peraturan kebijakan dan bukan termasuk peraturan perundang-undangan, namun memiliki kekuatan mengikat dalam pelaksanaannya. Meskipun HPL diatur dalam Peraturan Menteri Agraria, namun HPL mempunyai kekuatan mengikat bagi pemegang HPL, yaitu departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah Swatantra, maupun pihak lain yang menggunakan bagian-bagian tanah HPL.

Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengelolannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran HPL ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan HPL, yaitu kewajiban untuk mendaftarkan HPL bagi departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah Swatantra yang memperoleh HPL. Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 menetapkan bahwa selain Hak Milik, HGU, HGB, maka harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan PP No. 10 Tahun 1961, yaitu:

- a. Semua Hak Pakai, termasuk yang diperoleh departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah Swatantra sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.
- b. Semua HPL sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

1.5.5. HPL Pemerintah Kota Surabaya

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan perlimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan Nasional. Tegasnya, hak menguasai negara atas tanah adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.²⁴ Hak menguasai negara tidak berisi kewenangan memiliki atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, melainkan kewenangan mengatur yang terkandung didalamnya, melainkan kewenangan mengatur yang bersifat publik.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah merupakan tugas pemerintah pusat. Namun demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-

²⁴Oloan Sitorus dan nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994, hlm. 7

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Daerah-daerah swatantra tersebut diberi sebagian hak negara menguasai hak atas tanah sebagai penguasa tertinggi sebagaimana pasal 2 UUPA, yang oleh Budi Harsono disebut sebagai gempilan hak lainnya sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA, hak ini selain kepada Pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga dilakukan kepada apa yang disebut Badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan HPL²⁵.

Adanya HPL dalam Hukum Tanah Nasional kita tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan dalam Penjelasan Umum bahwa: Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas, negara dapat memberikan tanah yang sedemikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya atau hak pakai atau memberikannya dalam

²⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasan*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 266

pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tersebut HPL memberi wewenang untuk :

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah, sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku.

Penyerahan sebagian dalam pengertian HPL oleh Eman Ramelan²⁶ ditafsirkan bahwa pelaksanaan kewenangan oleh pemegang HPL tidak dengan menghilangkan kewenangan dari hak menguasai negara yang dilakukan oleh pemerintah. Ini berarti kewenangan HPL berada di bawah sub ordinasi (tetap menjadi bagian) hak menguasai negara yang dilakukan oleh pemerintah dan karenanya pemegang HPL tetap harus tunduk pada segala peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pemberian sebagian kewenangan pemerintah/negara atas bidang tanah kepada pemerintah daerah/badan hukum tidak menghilangkan kewenangan pemerintah pusat sebagai pemegang

²⁶Eman Ramelan, HPL Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, *Yuridika*, Vol. 15, No. 3, Mei-Juni 2000; h. 195.

kekuasaan tertinggi atas tanah, karenanya pemegang HPL tetap harus tunduk pada segala peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Oleh karena HPL merupakan bagian dari hak negara menguasai tanah, maka HPL merupakan gempilan dari hak menguasai negara, maka pemegang HPL akan memiliki pula kewenangan hak menguasai negara.²⁷

Pemerintah memberikan sebagian kewenangannya tersebut kepada kepada badan hukum tertentu,²⁸ namun tidak ada penjelasan baik dalam UUPA maupun dalam PP No. 40 Tahun 1997 mengenai status bidang tanah yang kekuasaannya sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah, apakah hak milik, HGB atau HPL. Merujuk pada pasal 21 ayat (1) UUPA, bahwa hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syaratsyaratnya. Jika dikaitkan dengan ketentuan pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA, bahwa yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Kemudian merujuk pada ketentuan pasal 19 ayat (1) huruf b PP No. 40 Tahun 1997 menentukan bahwa yang dapat menjadi pemegang HGB adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, kemudian dalam penjelasan pasal 19 ayat (1) huruf b PP No.

²⁷*Ibid.*, hlm. 199-200.

²⁸*Ibid.*, hlm. 196.

40 Tahun 1996 dijelaskan bahwa termasuk pengertian badan hukum adalah semua lembaga yang menurut peraturan yang berlaku diberi status sebagai badan hukum, misalnya Perseroan Terbatas, Koperasi, Perhimpunan, Yayasan tertentu dan lain sebagainya. Apabila mengacu pada kedua pasal tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa HGB hanya bisa diberikan kepada Perseroan Terbatas, Koperasi, Perhimpunan, Yayasan.

Pemerintah daerah bukan sebagai badan hukum privat, yang berarti bahwa pemerintah daerah tidak diberi hak oleh pemerintah pusat untuk menguasai bidang tanah dengan status hak milik maupun HGB sebagaimana dimaksud oleh pasal 21 ayat (1) jo 36 ayat (1) huruf b UUPA jo pasal 19 ayat (1) huruf b PP No. 40 Tahun 1996. Hak privat pemerintah daerah menurut Philipus M. Hadjon terbit dari tindakan pemerintah yang merupakan tindakan hukum yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat.²⁹Berkaitan dengan hubungan keperdataan.

Hak menguasai atas tanah yang oleh pemerintah pusat diberikan sebagian kepada pemerintah swatantra tidak jelas hak yang diberikannya apakah dengan HPL atau hak guna bangunan. Jika dikaitkan dengan ketentuan pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA, bahwa yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Kemudian

²⁹Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 318.

merujuk pada ketentuan pasal 19 ayat (1) huruf b PP No. 40 Tahun 1997 menentukan bahwa yang dapat menjadi pemegang HGB adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, kemudian dalam penjelasan pasal 19 ayat (1) huruf b PP No. 40 Tahun 1996 dijelaskan bahwa termasuk pengertian badan hukum adalah semua lembaga yang menurut peraturan yang berlaku diberi status sebagai badan hukum, misalnya Perseroan Terbatas, Koperasi, Perhimpunan, Yayasan tertentu dan lain sebagainya. Apabila mengacu pada kedua pasal tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa HGB hanya bisa diberikan kepada Perseroan Terbatas, Koperasi, Perhimpunan, Yayasan. Pemerintah daerah bukan sebagai badan hukum, yang berarti bahwa pemerintah daerah tidak diberi hak untuk menguasai bidang tanah dengan status HGB sebagaimana dimaksud oleh pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA jo pasal 19 ayat (1) huruf b PP No. 40 Tahun 1996.

Dasar penguasaan tanah yang oleh pemerintah kota Surabaya dengan sebuah Surat Ijo tidak jelas. Alasan Pemerintah Kota Surabaya didasarkan atas tanah Negara bekas *EigendomVerponding*, bidang tanah peninggalan pemerintah jajahan, tidak sejalan dengan asal usul surat ijo, yakni berupa kawasan tanah Baswedan dan tanah Van Delleer, pemegang

hak membuat surat, di mana surat dibuatkan atas tanah yang disebut tanah partikelir.³⁰

Tanah partikelir memang milik pemerintah Hindia Belanda. Kemudian setelah perang Diponegoro, Belanda mengalami krisis keuangan akibat membiayai perang tersebut sehingga mengambil kebijakan menjual sebagian tanah jajahan kepada pihak swasta/perorangan. Keputusan penjualan tanah ini diambil oleh pemerintahan kota besar Surabaya yang memiliki kewenangan *Otonom Gementee* yang diperkenankan membuat kebijakan otonomi yang lebih besar daripada pemerintahan kota-kota lainnya. Di Indonesia hanya ada 2 kota yang memiliki pemerintahan semacam ini yaitu Kota Bandung dan Kota Surabaya. Pemerintahan *Gementee* Surabaya (disebut orang Indonesia sebagai “*Guminto*”).

Selanjutnya pada 1957-1958 tanah Baswedan dan tanah Van Deleer masih berupa sawah, sebelum datang pemukim-pemukim baru yang kebanyakan adalah anggota Barisan Tani Indonesia (BTI) yang berafiliasi pada PKI. Saat itu walikota Surabaya dijabat oleh Murahman SH, yang kemudian tersangkut G-30-S/ PKI pada tahun 1965. Murahman memperkenalkan BTI masuk ke tanah partikelir dengan dasar keluarnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang Pokok Bagi Hasil (UUPBH) pada tahun 1960, sehingga tanah partikelir digunakan sebagai tanah garapan dan seolah-olah sah menurut hukum.

Pada tahun 1962 pemerintahan kota Surabaya membangun kantor cabang Dinas Pekerjaan Umum V dan perumahan karyawan yayasan Kas Pembangunan yang sekarang menjadi kompleks Ruko dan balai pertemuan Gedung Wanita di samping Kali Bokor. Pemerintah kota juga membangun Univ Res Publica jurusan publistik (yang juga terafiliasi pada PKI), beserta rumah-rumah dosen di sekitarnya.

Setelah G-30-S PKI, pemerintahan militer Orde Baru banyak mengambil alih asset-aset PKI termasuk rumah-rumah di kawasan Ngagel Wasana tersebut. Selain itu, ada asset-aset lain yang dinilai terafiliasi PKI juga disita dan disertifikat sebagai hak milik seperti Sekolah etnis Cina TNH di jalan Kapasari, disita untuk kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, dan sekarang menjadi pertokoan (sebelah selatan Pegadaian Kapasari). Tentu jika memang ada kehendak dan kemungkinan untuk melakukan sertifikasi atas tanah Baswedan dan tanah

³⁰<http://andriansyahthesurvivor.blogspot.co.id/2014/05/riwayat-tanah-surat-ijo-di-surabaya.html> / diakses pada tanggal 19 Juni 2017, Pukul 21.00 WIB

Van Deleer, mestinya hal itu dilakukan pada saat walikota Surabaya dijabat oleh Kolonel Sukoco (yang menggantikan Murahman SH) yang mengawali pemerintahan Orde Baru di Surabaya dengan alasan yang kuat yaitu Negara dalam keadaan darurat dan figur walikota yang berasal dari militer. Namun nyatanya, tanah Baswedan dan tanah Van Deleer tidak diambil alih baik oleh pemerintah pusat Republik Indonesia maupun pemerintah kota Surabaya.

Surat Ijo adalah sertifikat yang dikeluarkan sebagai identitas untuk tanah yang disewakan oleh pemerintah kota kepada pihak lain. Selain tanah partikelir Baswedan dan Van Delleer, terdapat beberapa kawasan/ area yang masih bersertifikat Surat Ijo, seperti Ngagel Dadi, Bendul Merisi (eks tanah *Batavischce Petroleum Maatschaapij*, perusahaan minyak milik pemerintah Hindia Belanda). Setelah kemerdekaan, asset-aset Negara Hindia Belanda disita oleh pemerintah Republik Indonesia. Maka menurut sumber, dalam hal ini pemerintah Surabaya memiliki kewenangan penuh atas tanah Ijo di kawasan Ngagel Dadi dan Bendul Merisi. Namun untuk tanah Baswedan dan Van Deleer, pemerintah kota hanya punya hak untuk menata pemanfaatan lahan tersebut.

Sebenarnya sejarah kemunculan Surat Ijo diawali pada tahun 1970-1980-an ketika Pemerintah Kota Surabaya menjalankan program “pemutihan” tanah bagi warga Surabaya karena yang kebanyakan awam soal hukum menyadari bahwa program “pemutihan” Pemkot itu untuk mengangkat status kepemilikan tanahnya dari tanah kepemilikan secara hukum adat menjadi tanah kepemilikan secara hukum formal. Warga yang awam hukum tersebut berharap dengan program pemutihan tersebut warga memperoleh sertipikat Hak Guna Baangunan (HGB) di atas HPL, dan selanjutnya setelah HGB. dapat dilanjutkan menjadi Hak Milik. Pemerintah Kota Surabaya saat itu memberi janji dan harapan pada warga untuk menyerahkan bukti-bukti kepemilikan tanah berupa Petok D, Petok Pajak Bumi, Zegel, dsb kepada Pemerintah Kota Surabaya dan bukan ke Kantor Pertanahan Kota Surabaya supaya program pemutihan Pemerintah Kota Surabaya tersebut dapat terlaksana dengan baik. Selain itu Pemerintah Kota Surabaya meminta kepada warga untuk menandatangani pernyataan bahwa warga tidak keberatan untuk Pemkot Surabaya mengajukan HPL. Hingga akhirnya Pemerintah Kota Surabaya memperoleh HPL kemudian menerbitkan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1997 tentang Ijin Pemakaian Tanah yang kemudian menjadi dasar hukum Pemerintah Kota Surabaya untuk menerbitkan Surat Ijin Pemakaian Tanah kepada warga untuk kemudian tiap tahun warga dibebani kewajiban membayar retribusi atas tanah tersebut. Dengan demikian maka telah jelas dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap warga. Adanya

unsur *Bedrog*/Penipuan oleh Pemerintah Kota Surabaya telah nyata dari edaran yang disebarakan Pemerintah Kota Surabaya yang berisi akan menerbitkan hak Guna Bangunan di atas HPL kepada warga, namun nyatanya warga diberikan Surat Ijin Pemakaian Tanah atau Surat Ijo, yang dapat dicabut sewaktu-waktu apabila Pemerintah Kota Surabaya membutuhkan ditambah warga pemegang surat ijo dibebankan uang sewa kepada Pemerintah Kota Surabaya tiap tahunnya. Hal ini membuyarkan harapan sebagian warga Kota Surabaya untuk mendapatkan hak atas tanah, rumah dan tempat tinggal secara penuh dan eksklusif sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria.³¹

1.6 Metode Penelitian

1.6. 1. Jenis Penelitian dan Tipe Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif yaitu penelitian yang didasarkan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji. Hal ini bertujuan untuk menghasilkan penjelasan yang sistematis dari suatu permasalahan hukum.

1.6.2. Metode Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan pendekatannya dilakukan adalah pendekatan kasus (*case approach*) yakni pendekatan dengan menganalisis putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

³¹ http://adriankristyantoadi.blogspot.co.id/2015/07/surat-hijau-polemik-yang-tidak_12.html diakses pada hari rabu tanggal 2 Agustus 2017, Pukul 17.35 WIB

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, antara lain:
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - UU No. 5 Tahun 1960
 - PP No. 40 Tahun 1996
 - Permen Agraria Kepala BPN No. 9 Tahun 1999
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer karena bersifat menjelaskan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, terdiri dari literatur maupun karya ilmiah para sarjana.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang terdiri dari Kamus Hukum dan Kamus Umum Bahasa Indonesia.

1.6. 4. Teknik Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Langkah pengumpulan bahan hukum dalam tulisan ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait dan selanjutnya bahan hukum tersebut disusun dengan sistematisasi untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya.

Langkah pembahasan dilakukan dengan menggunakan penalaran yang bersifat deduktif dalam arti berawal dari pengetahuan hukum yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur, yang kemudian dipakai sebagai bahan analisis terhadap permasalahan yang dikemukakan sehingga diperoleh jawaban dari permasalahan yang bersifat khusus. Pembahasan selanjutnya digunakan penafsiran sistematis dalam arti mengkaitkan pengertian antara peraturan perundang-undangan yang ada serta pendapat para sarjana.³²

1.6.5. Sistematika Penulisan

Di dalam skripsi ini, terbagi dari beberapa hal dalam bentuk kerangka menjadi beberapa bab yang merupakan kesatuan dari beberapa sub bab. Skripsi ini berjudul **“Penguasaan Tanah Surat Ijo pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 tentang Pemberian HPL atas nama Pemerintah Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya”** yang didalam pembahasannya dibagi menjadi 4 (empat) bab. Sebagaimana yang diuraikan secara menyeluruh tentang produk permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

Bab *Pertama*, menjelaskan tentang pendahuluan berisi uraian atau gambaran mengenai topik yang dibahas dalam skripsi ini. Dalam bab pertama ini dibagi menjadi beberapa sub bab yaitu latar belakang,

³²*Ibid.*

rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka menjelaskan tentang dasar hukum dan teori-teori untuk mendukung pembahasan dalam skripsi ini, metodologi penelitian yang digunakan untuk membahas skripsi ini yaitu metodologi yuridis normatif, sistematika penelitian, lokasi penelitian, serta waktu dalam penulisan skripsi ini.

Bab *Kedua*, membahas tentang kedudukan hukum bagi pemegang hak atas tanah surat ijo pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 Tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Yang dibagi menjadi dua sub bab, sub bab yang pertama membahas dasar terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 dan pada sub bab kedua adalah hak dan kewajiban pemegang hak tanah pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997.

Bab *Ketiga*, membahas tentang apakah upaya hukum yang ditempuh bagi pemegang hak yang telah menguasai bidang tanah pasca terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/ HPL/BPN/1997 Tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Terbitnya Surat Keputusan Menteri tersebut menjadikan warga yang telah menempati

bidang tanah sebelum terbitnya HPL tetap harus membebaskan tanah sesuai dengan harga yang didasarkan atas NJOP. Sub babnya upaya hukum nonlitigasi, sedangkan sub bab yang kedua adalah upaya hukum litigasi.

Bab Keempat, penutup yang mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan skripsi. Sub babnya terdiri atas kesimpulan berisi jawaban masalah dan saran sebagai pemecahan masalah.