

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keuangan negara, atau yang dapat pula disebut sebagai kekayaan negara, digunakan untuk mencapai tujuan negara. Kekayaan yang dimaksud berbeda atau terpisah dengan dengan kekayaan yang dimiliki oleh rakyat, sebab negara atau pemerintah itu sendiri adalah entitas yang berbeda dengan individu-individu yang dipimpinya.

Selanjutnya yang dimaksud dengan barang dalam keuangan negara dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara), yaitu "Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah". Disamping Barang Milik Negara, terdapat pula Barang Milik Daerah, dimana Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Bentuk Barang Milik Negara/Daerah juga dapat berbentuk bidang tanah, dimana negara memiliki hak atas tanah tersebut. Pengaturan mengenai Hak Atas Tanah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-

Pokok Agraria (selanjutnya disebut "UUPA"). Terdapat beberapa macam hak-hak atas tanah, diantaranya adalah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, hak guna usaha, dan hak pengelolaan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Selanjutnya disebut sebagai "PP Pendaftaran Tanah"). Hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh pemerintah pusat/daerah diantaranya adalah hak pakai dan hak pengelolaan.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, terdapat barang milik negara dan barang milik daerah. Kedua bentuk keuangan negara tersebut berbeda dari sisi pihak yang mengelolanya, dimana barang milik negara dikelola oleh pemerintah pusat, dan barang milik daerah dikelola oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan tersebut berasal dari otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut "UU Pemerintahan Daerah"). Pasal 1 angka 6 UU Pemerintahan Daerah memberikan penjelasan mengenai otonomi daerah sebagai "hak, wewenang, dan kewajibandaerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Selanjutnya Pasal 1 angka 2 memberikan penjelasan pemerintahan daerah, yang tidak lain adalah:

"penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesiasebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang DasarNegara Republik Indonesia Tahun 1945"

Berdasarkan asas otonomi tersebut, pemerintah daerah berwenang untuk melakukan pengelolaan atas barang milik daerah yang salah satunya berupa tanah.

Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP Pengelolaan BMN/D). Di dalam peraturan tersebut terdapat beberapa bentuk pengelolaan Barang Milik Daerah, yaitu penggunaan dan pemanfaatan. Pemanfaatan dalam ketentuan tersebut juga terbagi lagi atas sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah, dan bangun serah guna. Bentuk-bentuk pemanfaatan tersebut adalah bentuk pengelolaan aset yang berdasarkan pada hukum keperdataan sebab dilakukan berdasarkan pada perjanjian yang tunduk pada Buku III KUH Perdata. Hubungan yang berdasar pada perjanjian tentunya menganut asas-asas perjanjian, dimana para pihak memiliki hak dan kewajiban yang tidak boleh merugikan satu sama lain, dalam arti para pihak dalam perjanjian tersebut memiliki kedudukan yang sama.

Di samping pengelolaan aset pemerintah dengan dasar keperdataan, terdapat pula pengelolaan aset pemerintah yang didasarkan pada hukum administrasi, yaitu perizinan. Bagir Manan memberikan pengertian Izin sebagai "suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan

untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang".¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah (selanjutnya disebut "UU Administrasi Pemerintah") menyatakan "Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Pada dasarnya Barang Milik Daerah harus digunakan untuk kepentingan umum atau kepentingan pemerintah daerah tersebut dalam menjalankan pemerintahannya. Namun demikian, dengan izin yang diberikan oleh penguasa atau dalam hal ini adalah pemerintah daerah, rakyat diperbolehkan untuk menggunakan barang milik daerah berupa tanah tersebut guna kepentingan pribadi rakyat tersebut.

Di Indonesia, terdapat beberapa daerah yang menggunakan kewenangannya untuk memberikan hak bagi warganya untuk memakai barang milik daerah berupa tanah dengan dasar perizinan. Daerah-daerah tersebut diantaranya adalah Kota Bandung dan Kota Surabaya. Dikarenakan barang yang diizinkan untuk digunakan adalah milik pemerintah daerah, maka pemberian izin pemakaian tanah tersebut pun diberikan berdasarkan pada peraturan daerah.

Dasar hukum pemakaian Barang Milik Daerah berupa tanah di Daerah Kota Surabaya oleh rakyat diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3

¹Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Peraturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari perspektif UUD 1945*, Makalah, Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, halaman 8

Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah. Peraturan tersebut telah mengganti beberapa peraturan sebelumnya yang mana tidak jauh berbeda ketentuan-ketentuannya dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut "Perda IPT"). Peraturan-peraturan yang diganti tersebut salah satunya adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah.

Tanah-tanah dengan Izin Pemakaian Tanah di Surabaya tersebar di beberapa wilayah, diantaranya di daerah Jl. Ngagel, Jl. HR. Muhammad, wilayah Gubeng, dan beberapa wilayah lainnya. Pemegang Izin Pemakaian Tanah di Surabaya hingga tahun 2020 terdapat sekitar 46.811 orang. Tingginya angka pemegang Izin Pemakaian Tanah di Surabaya tersebut menunjukkan betapa banyaknya aset Pemerintah Kota Surabaya.

Izin Pemakaian Tanah yang berlaku di Surabaya terdapat 3 (tiga) jenis, yaitu Izin Pemakaian Tanah Jangka Pendek, Izin Pemakaian Tanah Jangka Menengah, dan Izin Pemakaian Tanah Jangka Panjang. Izin Pemakaian tanah Jangka Pendek berlaku hingga 3 (tiga) tahun, sedangkan Izin Pemakaian Tanah Jangka Menengah berlaku selama 5 (lima) tahun, dan Izin Pemakaian Tanah Jangka Panjang berlaku hingga 20 (dua puluh) tahun. Dalam jangka waktu yang berlaku tersebut, pemerintah daerah memperkenankan para pemegang Izin Pemakaian Tanah untuk melakukan pengalihan atas Izin Pemakaian Tanah tersebut kepada warga lainnya. Praktek pengalihan tersebut umumnya dilakukan dengan

perjanjian akta notaris, yang berisikan pemegang Izin Pemakaian Tanah lama menjual tanah dan bangunan kepada pemegang Izin Pemakaian Tanah yang baru, sehingga pemegang Izin Pemakaian Tanah yang baru memberikan sejumlah uang kepada Pemegang Izin Pemakaian Tanah yang lama.

Layaknya izin yang berlaku pada umumnya, dalam pelaksanaan izin tersebut terdapat beberapa kewajiban yang harus dilakukan oleh Pemegang Izin Pemakaian Tanah. Pelanggaran dalam pelaksanaan kewajiban tersebut akan mengakibatkan timbulnya sanksi. Salah satu sanksi yang diatur dalam Perda IPT adalah pencabutan. Pencabutan tersebut akan menimbulkan berakhirnya Izin Pemakaian Tanah.

Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah juga menjadi salah satu hal yang diatur dalam Perda IPT. Pasal 1 ayat (11) Perda IPT memberikan penjelasan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah sebagai “adalah perpanjangan terhadap izinpemakaian tanah yang akan atau sudah habis masa berlakunya.”. Mencermati pengeritan tersebut, maka perpanjangan Izin Pemakaian Tanah dapat dilakukan meski masa berakhirnya Izin Pemakaian Tanah tersebut telah terlewati, atau sederhananya perpanjangan dapat dilakukan atas Izin Pemakaian Tanah telah berakhir. Lebih lanjut, Pasal 10 Perda IPT mengatur bahwa sebab berakhirnya Izin Pemakaian Tanah diantaranya karena Izin Pemaakaan Tanah telah berakhir dan tidak diperpanjang.

Layaknya izin yang berlaku pada umumnya, dalam pelaksanaan izin tersebut terdapat beberapa kewajiban yang harus dilakukan oleh Pemegang Izin Pemakaian Tanah. Pelanggaran dalam pelaksanaan kewajiban tersebut akan mengakibatkan timbulnya sanksi. Salah satu sanksi yang diatur dalam Perda IPT adalah pencabutan. Pencabutan tersebut juga akan menimbulkan berakhirnya Izin Pemakaian Tanah.

Berdasarkan peraturan yang berlaku sebagaimana telah dijelaskan di atas, pada dasarnya berakhirnya Izin Pemakaian Tanah dikarenakan jangka waktu telah berakhir dan tidak diperpanjang lagi berbeda dengan pencabutan. Namun demikian, terdapat suatu fenomena, dimana Izin Pemakaian Tanah telah berakhir jangka waktunya dan tidak atau belum diperpanjang namun kemudian dicabut oleh Pemerintah Kota Surabaya. Kasus tersebut dapat dilihat pada perkara Tata Usaha Negara Nomor 151/G/2018/PTUN.SBY, dimana Izin Pemakaian Tanah telah habis masa berlakunya namun ternyata dicabut oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pencabutan dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Keputusan Walikota Surabaya Nomor:188.45/3886/436.7.11/2018 tentang Pencabutan Surat Izin Pemakaian Tanah Nomor: 188.45/4433P/436.6.18/2012 tanggal 22 Nopember 2012 dengan Obyek Tanah di Jalan Mayjen HR. Muhammad No. 120 Surabaya atas nama Heng Hok Soei/Shindo Sumidomo. Surat Izin Pemakaian Tanah Nomor: 188.45/4433P/436.6.18/2012 tanggal 22 Nopember 2012 sendiri adalah Surat Izin Pemakaian Tanah yang berlaku selama

5 tahun, yang dengan demikian Surat Izin Pemakaian Tanah tersebut berakhir pada tahun 2017. Meski demikian, ternyata Surat Izin Pemakaian Tanah tersebut dicabut pada tahun 2018.

Situasi tersebut menimbulkan pertanyaan apakah dasar dari pencabutan atas Izin Pemakaian Tanah yang telah berakhir dan tidak atau belum diperpanjang tersebut. Di samping itu, juga menjadi pertanyaan mengenai keabsahan atas pencabutan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut

1.2 Rumusan Masalah

1. Pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang berakhir masa berlakunya dan tidak diperpanjang.
2. Akibat hukum pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang telah berakhir masa berlakunya dan tidak diperpanjang. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian berikut bertujuan untuk:

1. Menganalisa Pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang berakhir masa berlakunya dan tidak diperpanjang;
2. Menganalisa Akibat Hukum Pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang telah berakhir masa berlakunya dan tidak diperpanjang. Berdasarkan

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberi sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum;
 - b. Memperkaya referensi dan literatur kepustakaan mengenai Izin Pemakaian Tanah dan Pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT);
 - c. Sebagai acuan bagi penelitian-penelitian dengan obyek yang sama (sejenis) dari sudut pandang yang berbeda.
2. Manfaat Praktis
 - a. Memberikan masukan bagi pelaksana Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan Pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT);
 - b. Menjadi sarana bagi penulis untuk mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir ilmiah.

1.5 Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah Berkaitan Dengan Pengelolaan Aset Daerah Berupa Hak Atas Tanah

Otonomi pada dasarnya berasal dari dua kata, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau aturan. Sehingga, yang dimaksud

dengan otonomi adalah aturan yang tersendiri atau berbeda. Adapun yang dimaksud dengan daerah otonomi adalah sebagai berikut:

"Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonomi sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia."²

Otonomi daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "UUD 1945"), yang menyatakan, "Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut "UU Pemerintahan Daerah") memberikan pengertian otonomi daerah sebagai, "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakatsetempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan demikian, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan suatu pemerintah daerah untuk membuat hukum atau aturannya sendiri guna menjalankan pemerintahannya.

² Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, halaman 76

Berdasarkan pada pengertian-pengertian otonomi daerah tersebut di atas, maka prinsip-prinsip otonomi daerah terdiri atas:³

a. Prinsip otonomi seluas-luasnya

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

³ Rozali, Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Rajagrafindo, Jakarta, 2010, halaman 5

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat

Pelaksanaan otonomi daerah harus berdasar pada prinsip-prinsip otonomi daerah tersebut di atas.

Penjelasan UU Pemerintahan Daerah Romawi I angka 1 paragraf 3 menyatakan, “Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.” Peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat tersebut tentu membutuhkan dana yang dengan adanya otonomi daerah tentunya akan menjadi beban Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah tersebut juga memberikan tanggung jawab seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan pengelolaan potensi daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah seluas-luasnya pada dasarnya diberikan agar Pemerintah Daerah mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebanyak-banyaknya untuk digunakan sepenuhnya guna kepentingan dan kemakmuran rakyat.

Berdasar pada asas otonomi dan hak-hak yang diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan pada prinsip-prinsip otonomi tersebut, maka Pemerintah Daerah memiliki hak dan wewenang untuk melakukan pengelolaan atas aset daerah yang dimilikinya. Namun demikian, pengelolaan-pengelolaan atas aset daerah tersebut juga harus mematuhi batasan-batasan dalam menjalankannya, yang mana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, baik pengelolaan yang berdasar pada prinsip hukum keperdataan maupun prinsip hukum administrasi yang berbentuk perizinan.

Aset Daerah atau yang disebut juga dengan Barang Milik Daerah, berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut "PP Pengelolaan BMN/D") adalah, " semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah". Barang-barang dimaksud dapat berupa bergerak maupun tidak bergerak. Adapun barang yang tidak bergerak salah satunya adalah hak atas tanah yang dimiliki oleh negara dan menjadi aset bagi negara untuk menjalankan pemerintahannya.

Berbeda dengan tanah negara yang memiliki arti sebagai tanah kosong yang tidak berdiri hak atas tanah atas nama siapapun di atasnya, hak atas tanah yang dimiliki oleh negara/daerah adalah hak atas tanah yang

berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai UUPA). UUPA mengatur hak atas tanah yang terdiri atas:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai; dan
5. Hak Sewa.

Di samping lima jenis hak tersebut di atas, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut sebagai PP Pendaftaran Tanah) mengatur pula Hak Pengelolaan. Hak atas tanah yang lazimnya dimiliki oleh pemerintah adalah hak pakai dan hak pengelolaan.

Hak Pakai dan Hak Sewa adalah dua hak atas tanah yang berbeda.

Pasal 41 ayat (1) UUPA memberikan pengertian Hak Pakai sebagai:

"hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak

bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini."

Hak Pengelolaan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 4 PP Pendaftaran Tanah sebagai "hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya". Berdasarkan dua ketentuan tersebut, maka jelas bahwasanya Hak Pakai adalah hak atas tanah yang didapatkan di atas hak orang lain, sedangkan hak pengelolaan adalah hak yang diberikan karena pemberian kewenangan pelaksanaan.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Hak Pengelolaan diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tersendiri. Urip Santoso memberikan penjelasan Hak Pengelolaan sebagai berikut:

"Tanah Hak Pengelolaan, yang semula sarat dengan pengertian "fungsi" sebagai *beheersrecht* yang lebih cenderung mengandung aspek publik yang bersifat "mengatur" sebab sejak semula dimaksudkan sebagai bagian dari hak menguasai negara (HMN)"

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka sesungguhnya Hak Pengelolaan adalah hak bersifat publik, yang kemudian disamakan atau disejajarkan dengan hak perdata sebagaimana diatur dalam UUPA.

Pada dasarnya alas hak yang terkuat dalam hukum agraria Indonesia adalah sertifikat. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan, "Untuk menjamin kepastian hukum oleh

Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Selanjutnya Pasal 4 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah menyebutkan, "Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah". Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka pada dasarnya sertifikat adalah bukti pendaftaran tanah dan alas hak yang kuat untuk membuktikan hak atas tanah yang dimiliki seseorang atas suatu tanah tertentu.

Pemerintah sebagai organisasi yang juga memiliki kekayaan, di dalam administrasinya juga mewajibkan adanya inventarisasi atas aset-aset yang dimilikinya. Pasal 1 angka 24 PP Pengelolaan BMN/D memberikan pengertian inventarisasi sebagai,"kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan Barang Milik Negara/Daerah".Inventarisasi wajib dilakukan oleh Pengelola Barang Milik Negara/Daerah, yaitu pihak yang berdasarkan Pasal 1 angka 3 PP Pengelolaan BMN/D diartikan sebagai "pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah".

Meski Indonesia telah berdiri lebih dari 70 (tujuh puluh) tahun yang lalu, namun nyatanya pendaftaran tanah belum juga dilakukan secara

keseluruhan atas bidang-bidang tanah yang ada di Indonesia. Masih banyak tanah-tanah di Indonesia yang hanya memiliki alas hak tradisional atau adat atau petok. Tidak berbeda halnya dengan bidang-bidang atas tanah yang menjadi hak negara/daerah, dimana aset-aset tersebut lebih banyak yang tidak didaftarkan sehingga muncul banyak permasalahan. Memang lebih mudah bagi Pemerintah Pusat/Daerah untuk hanya melakukan pencatatan atas aset-aset berupa bidang-bidang tanah tersebut daripada harus membuat sertifikat di atas bidang tanah tersebut, yang mana tentu lebih banyak menghabiskan biaya dan waktu. Namun demikian, hal tersebut akan membuat kesulitan begitu terjadi sengketa atas bidang tanah tersebut.

2. Izin dan Sanksi

Pasal 1 angka 19 UU AP memberikan pengertian tentang Izin, yaitu "Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Berdasarkan pada Pasal 6 UU AP, izin dikeluarkan oleh Pemerintah berdasarkan haknya untuk menggunakan wewenang yang dimilikinya.

Sebagai suatu keputusan tata usaha negara, maka izin juga memiliki karakteristik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya

disebut UU PTUN). Karakteristik-karakteristik tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh pejabat/badan tata usaha negara;
- c. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d. Bersifat individual, konkrit dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Karakteristik-karakteristik tersebut di atas bersifat kumulatif, yang berarti semuanya harus dipenuhi.

Berbagai macam izin berlaku di Indonesia, diantaranya izin yang berkaitan dengan lingkungan, izin yang berkaitan dengan pembangunan, industri dan lain sebagainya. Masing-masing izin diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda. Sebagai contoh macam-macam izin di dalam izin usaha industri yang terdiri atas izin usaha industri jasa, izin usaha industri non-jasa.⁴

Pada prinsipnya izin merupakan pembatasan dalam bertindak termasuk kegiatan usaha.⁵ Sebagaimana pengertian dalam UU AP, Izin

⁴ Sri Djatmiati, Tatiek, Disertasi *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Surabaya, ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga, 2004, halaman 165-183

⁵ *Ibid*, halaman 154

diberikan karena adanya permohonan. Oleh karena itu, izin pada dasarnya adalah keputusan pemerintah untuk memperbolehkan pihak-pihak tertentu melakukan hal yang dimohonkan untuk dapat dilakukannya dengan pembatasan-pembatasan yang telah ditentukan oleh pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

Penerbitan izin dilakukan oleh pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan jenis izin tersebut. Otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menerbitkan izin yang didasarkan pada peraturan daerah, seperti Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Izin adalah bentuk Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah sebelum adanya tindakan yang mendasarkan pada izin tersebut, sehingga dalam penerbitannya pemerintah harus mendasarkan pada AUPB.

Setelah terbitnya izin, penerima izin akan menggunakannya untuk melakukan tindakan sebagaimana disebutkan dalam izin tersebut. Di dalam izin yang berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara memuat syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi oleh penerima izin. Apabila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan dalam izin tersebut tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka tentu akan terdapat sanksi yang

diberikan kepada penerima izin tersebut yang bentuknya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengenaan sanksi terhadap penerima atau pemegang izin diberikan dengan menerapkan *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan).⁶ Umumnya, bentuk-bentuk sanksi tersebut telah ditentukan secara definitif dalam peraturan perundang-undangan yang mendasarkan pada sebagai berikut:

1. Jika telah dilakukan perbuatan yang melanggar izin dan hendak diterapkan hukuman paksa pemerintahan (*bestuursdwang*), maka pemerintah wajib melakukan kajian terhadap fakta pelanggaran hukumnya, yang dalam hal ini terdiri dari pelanggaran yang tidak substansial dan pelanggaran substansial. Khusus perbuatan melanggar tapi tidak substansial terhadap pelanggaran tersebut pemerintah cukup menerbitkan warning (peringatan) saja. Senkan Sedangkan untuk perbuatan yang melanggar yang bersifat substansial, Pemerintah harus langsung memutuskan *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan);
2. Keputusan untuk mencabut ketetapan yang menguntungkan akan dilakukan oleh lembaga pemerintahan jika pemegang perizinan tidak patuh terhadap ketentuan-ketentuan pembatasan persyaratan-persyaratan atau ketentuan norma hukum terkait perizinan. Selain

⁶ Nuriyanti A. Daim, *Hukum Perizinan (Pelayanan Perizinan Terpadu Berbasis Teknologi Informasi dalam Perspektif Good Governance)*, Laksbang Justitia, Yogyakarta, 2019, halaman 258

itu juga dapat dijatuhkan karena pemegang perizinan pada saat memohon perizinan telah menyampaikan dokumen atau keterangan yang tidak benar. Di sisi lain dari aspek pemegang perizinan, tindakan mencabut perizinan dapat pula terjadi karena ditemukan kesalahan dari pihak pejabat pemerintahan (dalam hal ini lembaga yang menerbitkan perizinan), artinya ketetapan yang diterbitkan tersebut ternyata salah sehingga terdapat cacat hukum;

3. Pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dapat ditetapkan sebagai hukuman yang pemulihan (*reparatoir*). Hukuman ini ditetapkan bila pemegang izin berbuat yang melanggar tapi penerapan *bestuursdwang* sulit diwujudkan;
4. Penetapan *administratieve boete* (denda administratif) sebagaimana dicontohkan pada denda *fiscal* yang diputuskan oleh inspektur pajak dengan cara menaikkan nominal pembayaran dari ketetapan semula yang diakibatkan oleh kesalahan yang telah diperbuat."⁷

Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya pencabutan diberikan karena memang masih terdapat hak dan kewajiban pada penerima atau pemegang izin.

3. Izin Pemakaian Tanah

⁷Raharja, Ivan Fauzani, " *Penegakan Hukum, Sanksi Administrasi Perizinan*", Jurnal Penelitian Universitas Jambi Seri Humaniora, Vol. 2 No. 2, Inovatif 7 (2), 2014; halaman 117-38

Izin Pemakaian Tanah adalah salah satu bentuk pengelolaan barang milik Daerah yang dilakukan oleh beberapa Pemerintah Daerah di Indonesia sehingga warga masyarakatnya dapat menggunakan tanah tersebut namun hak kepemilikan tanah masih dipegang seluruhnya oleh Pemerintah Daerah. Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut PERDA IPT) memberikan pengertian Izin Pemakaian Tanah sebagai berikut:

"Izin Pemakaian Tanah, yang selanjutnya disingkat IPT adalah izin yang diberikan Walikota atau Pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960"

Pada umumnya, Izin Pemakaian Tanah tersebut disebut sebagai "Surat Ijo", dikarenakan buku Izin Pemakaian Tanah tersebut berwarna hijau.

Surat Ijo atau Izin Pemakaian Tanah memiliki bentuk yang hampir identik dengan Sertifikat Hak Atas Tanah. Hanya saja di dalam Surat Izin Pemakaian Tanah tersebut terdapat beberapa ketentuan yang mengatur mengenai pelaksanaan izin, dan juga batas waktu tentang Izin Pemakaian Tanah tersebut.

Kepemilikan Surat Izin Pemakaian Tanah atas suatu bidang tanah memberikan hak kepada Pemegang Surat Izin Pemakaian Tanah tersebut

untuk memakai tanah yang dimaksud. Pemakaian oleh Pemegang Surat Izin Pemakaian Tanah mengharuskan pemakainya untuk menggunakan bidang tanah tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan peruntukannya.

Jangka waktu Izin Pemakaian Tanah terdapat 3 jenis, yaitu jangka pendek yang hanya berlaku 3 tahun, jangka menengah yang hanya berlaku 5 tahun, dan jangka panjang yang berlaku selama 20 tahun. Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah diperkenankan bagi penerima atau pemegang Izin Pemakaian Tanah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 11 PERDA IPT, yang menyebutkan "Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah yang selanjutnya disingkat Perpanjangan IPT adalah perpanjangan terhadap izin pemakaian tanah yang akan atau sudah habis masa berlakunya".

Dalam pelaksanaannya, apabila dalam waktu tersebut pemerintah membutuhkan tanah tersebut, maka pemerintah daerah sebagai pemilik hak atas tanah memiliki wewenang untuk mengambil kembali tanah tersebut dari tangan Pemegang Izin Pemakaian Tanah.

Baik akibat dari adanya pelanggaran maupun akibat adanya penarikan kembali Izin Pemakaian Tanah oleh Pemerintah Daerah, keduanya dilakukan dengan pencabutan. Hal mana sesuai dengan Ketentuan dalam PERDA IPT.

6.1. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian Hukum

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yang menggunakan tipe penelitian doktrinal. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai landasan hukum pencabutan Izin Pemakaian Tanah dan akibat hukum atas pencabutan Izin Pemakaian Tanah yang telah habis masa berlakunya dan tidak diperpanjang. Penelitian ini berada pada lapisan dogmatik hukum (ilmu hukum positif) yang bersifat sangat teknis.⁸

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian berikut juga dilakukan dengan pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan historis, dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan yang berkaitan dengan Izin Pemakaian Tanah, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- b. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- c. Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya;

⁸ M. Hadjon, Philipus dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2016, halaman 10.

- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah;
- f. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah.

Penelitian berikut juga akan dilakukan dengan pendekatan konseptual. Dimana pendekatan konseptual dilakukan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum.⁹ Pendekatan berikut untuk menemukan mengenai konsep tentang Izin Pemakaian Tanah dan pencabutan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan alasan-alasannya.

Guna mendukung penelitian berikut ini, maka digunakan pula pendekatan komparasi dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan komparasi dilakukan dengan wilayah-wilayah yang memberlakukan Izin Pemakaian Tanah sebagai pembanding. Selanjutnya, perkara yang dimaksud untuk pendekatan kasus adalah kasus dimana terjadi Pencabutan Izin Pemakaian Tanah yang telah habis masa berlakunya. Perkara tersebut telah diperiksa oleh

⁹ Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, halaman 252

Peradilan Tata Usaha Negara dan telah pula memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*).

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikaji meliputi beberapa hal berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan;
- b. Bahan hukum sekunder, yang terdiri atas naskah akademik, buku-buku, jurnal-jurnal, atau pendapat yang berasal dari ahli-ahli hukum yang diakui dan terkemuka mengenai permasalahan yang bersangkutan yang berkaitan dengan materi penelitian.

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer, sekunder dan tersier akan dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan. Bahan-bahan tersebut kemudian akan diklasifikasikan menurut sumber dan hierarkinya untuk kemudian dikaji.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah diuraikan sebelumnya, yang akan digunakan dalam penelitian dan penulisan berikut, akan dianalisis secara preskriptif. Sehingga pada akhirnya penelitian berikut akan memberikan preskripsi. Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa, “memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya merupakan esensial dari

penelitian hukum karena untuk hal itulah dilakukan penelitian tersebut”.¹⁰

Hal tersebut karena penelitian ilmu hukum berhubungan dengan apa yang seharusnya, dengan tujuan untuk mengatur dan merealisasikan peraturan.¹¹

Analisis akan dilakukan dengan model penalaran atau konstruksi hukum yang terdiri atas interpretasi, analogi, *rechtsverfijning* dan *argumentum a contrario*.¹²

6. Sistematika Penulisan

Tesis ini akan terdiri dari 4 (empat) bab. Bab I berisi latar belakang, menjelaskan alasan dan sudut ketertarikan peneliti untuk meneliti topik “Pencabutan Izin Pemakaian Tanah Yang Berakhir Masa Berlakunya dan Tidak Diperpanjang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah”. Bab I tersebut juga akan menguraikan mengenai rumusan masalah yang menjadi pokok penulisan, sekaligus mengarahkan kepada pokok-pokok permasalahan yang menjadi penelitian dalam penulisan ini. Disamping itu, bab berikut juga akan

¹⁰ Mahmud ,Peter, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2011, halaman 22.

¹¹Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, halaman 28.

¹² M. Hadjon , Philipus, Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, halaman 27.

memberikan uraian-uraian mengenai tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, serta metode penelitian.

Bab II, adalah bab yang berisi mengenai pembahasan dari rumusan masalah pertama. Bab berikut berisi mengenai pembahasan terhadap Pencabutan Izin Pemakaian Tanah yang Berakhir Masa Berlakunya dan Tidak Diperpanjang.

Bab III, adalah bab yang berisi mengenai pembahasan dari rumusan masalah kedua. Bab berikut berisi mengenai pembahasan terhadap Akibat Hukum Pencabutan Izin Pemakaian Tanah yang Berakhir Jangka Waktunya dan Tidak Diperpanjang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah.

Bab IV adalah bab yang berisi mengenai kesimpulan dari Bab I, Bab II dan Bab III Disamping itu, bab ini juga berisi mengenai saran atas permasalahan yang muncul.