

**PROBLEMATIKA HUKUM BANGUNAN DI ATAS TANAH BERSTATUS
IZIN PEMAKAIAN TANAH (IPT) ATAU SURAT IJO SEBAGAI OBJEK
JAMINAN**

***LEGAL ISSUES OF BUILDINGS ON LAND WITH LAND USE PERMIT
(IPT) OR GREEN CERTIFICATE STATUS AS COLLATERAL OBJECTS***

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring

Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara

Korespondensi Penulis: suhailartg99@gmail.com, yaminlubis16@gmail.com,
oni_usu@yahoo.com

Citation Structure Recommendation :

Ritonga, Suhaila, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring. *Problematika Hukum Bangunan di atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.9 (2025).

ABSTRAK

Problematika hukum bangunan di atas tanah berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai objek jaminan fidusia menimbulkan permasalahan serius dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. IPT yang diterbitkan pemerintah daerah memiliki kedudukan hukum lemah karena bersifat sementara dan dapat dicabut sewaktu-waktu, sementara bangunan di atasnya sering dijadikan jaminan fidusia. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum tinggi bagi kreditor dan debitor, terutama saat eksekusi jaminan dalam kasus wanprestasi. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif melalui studi kepustakaan untuk menganalisis bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian menyimpulkan bahwa IPT menghadapi kendala yuridis karena tidak termasuk kategori hak atas tanah dalam UUPA, sehingga kepastian hukum untuk pengaturan jaminan fidusia sangat rendah.

Kata Kunci: Izin Pemakaian Tanah, Surat Ijo, Jaminan Fidusia

ABSTRACT

The legal issues surrounding buildings on land with Land Use Permit (IPT) or Green Certificate status as fiduciary collateral objects pose serious problems in Indonesia's land law system. IPT, issued by local governments, has weak legal standing due to its temporary nature and revocable status, while buildings constructed on such land are often used as fiduciary collateral. This creates significant legal uncertainty for both creditors and debtors, particularly during collateral execution in cases of default. The research employs normative juridical methods through literature study to analyze primary, secondary, and tertiary legal materials. The study concludes that IPT faces juridical constraints as it is not classified as land rights under the Basic Agrarian Law, resulting in extremely low legal certainty for fiduciary collateral arrangements.

Keywords: Land Use Permit, Surat Ijo, Fiduciary Security, Legal Certainty

A. PENDAHULUAN

Tanah surat Ijo adalah tempat tinggal masyarakat yang didirikan di atas tanah negara dengan berdasar pada legalitas Surat Izin Pemakaian Tanah.¹ Setiap orang atau badan hukum yang akan menggunakan tanah tersebut pertama harus memperoleh Izin Pemakaian Tanah dengan mengajukan surat permohonan kepada pihak yang berwenang. Setelah mendapatkan Izin Pemakaian Tanah (IPT), pemegang izin wajib menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya, memenuhi dan mentaati semua ketentuan yang ditetapkan. Sebagai bukti, pihak yang menggunakan tanah yang diterbitkan dari Izin Pemakaian Tanah (IPT) diberi surat keterangan yang bersampul hijau, sehingga untuk memudahkan penyebutannya, masyarakat memberi nama tanah tersebut sebagai tanah “sertifikat hijau” atau Surat Ijo.²

Pemerintah Kota Surabaya (Pemkot Surabaya) merupakan badan hukum milik pemerintah atau subjek hukum yang memegang Hak Pengelolaan Lahan (HPL) atas tanah dengan status Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau disebut Surat Ijo. Sebagai contoh, atas tanah yang terlatak di daerah Barata Jaya Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya memiliki Sertipikat HPL yang terbit pada tahun 1997 dengan peruntukkan tanah salah satunya untuk Perumahan. Namun, dalam penelitian yang dilakukan Wahyu Surya Dharma³ pada tahun 2012 ditemukan bahwa menurut keterangan warga setempat, Pemerintah Kota sudah menarik uang sewa atas tanah-tanah tersebut jauh sebelum tahun 1997. Warga pemegang Surat Ijo menerangkan, 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.

¹ I. Ali Akbar, *Hukum Agraria dalam Penyelesaian Masalah Fenomena Surat Ijo di Surabaya*, Court Review, Vol.3, No.04 (Juli 2023), p.28.

² A Rahmanisa, *Perolehan Hak Atas Tanah yang Berasal dari Izin Pemakaian Tanah Kota Surabaya*, Jurist-Diction, Vol.3, No.3, (2020), p. 765.

³ Wahyu Surya Dharma, *Dinamika Gerakan Rakyat Anti Surat Ijo Surabaya (Gratis)*, Jurnal Politik Indonesia, Vol.1, No.1 (September 2012), p.45.

Tanah-tanah di bawah pengelolaan Pemkot Surabaya tersebar di 26 kecamatan dari 31 kecamatan yang ada, dengan jumlah pemegang Surat Ijo mencapai 46.611 orang. Kemudian, berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemerintah Kota Surabaya menunjukkan aset Pemerintah Kota Surabaya yang menjadi objek Izin Pemakaian Tanah sampai dengan 31 Desember 2015 adalah sebanyak kurang lebih 46.811 persil dengan total luasan 8.319.0881,62 m².⁴ Sebagai pihak yang memegang Hak Pengelolaan, Pemkot Surabaya berwenang menyerahkan bagian tanah yang dikelolanya kepada pihak ketiga, khususnya warga Kota Surabaya.

Implementasi pemanfaatan Hak Pengelolaan didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (Permen ATRBPN). Menurut pasal 1 angka 2 dan 3 Permen ATRBPN:

- “2. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.
3. Hak Atas Tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah.”

Penggunaan tanah dengan status surat ijo di Kota Surabaya juga telah diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah yang dilaksanakan oleh Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah. Tanah yang diterbitkan Izin Pemakaian Tanah merupakan penggunaan tanah yang diakui sebagai aset Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga yang berbentuk perseorangan atau badan hukum Indonesia guna keperluan mendirikan bangunan. Namun, Peraturan Daerah (Perda) tersebut telah dicabut, dan digantikan dengan Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (Perda IPT).

⁴ Pemerintah Kota Surabaya, *Persebaran Izin Pemakaian Tanah Wilayah Kota Surabaya*, diakses dari <https://sswalfa.surabaya.go.id/>, diakses pada 14 February 2025.

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring
Problematika Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan

Pasal 1 angka 7 Perda Kota Surabaya Tentang Izin Pemakaian Tanah menyebutkan, “Izin Pemakaian Tanah, yang selanjutnya disingkat IPT adalah izin yang diberikan oleh 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.” Pemkot Surabaya telah menetapkan jenis-jenis IPT yang juga telah diatur di dalam Pasal 6 angka (2) Perda IPT yang meliputi:

- a. Peresmian IPT;
- b. Pemutihan IPT;
- c. Perpanjangan IPT;
- d. Pengalihan IPT;
- e. Pemecahan IPT;
- f. Penggabungan IPT;
- g. Peningkatan jangka waktu IPT;
- h. Pengurangan jangka waktu IPT;
- i. Perubahan IPT;
- j. Pencabutan IPT.⁵

Berdasarkan penjelasan dua pasal pada Perda IPT di atas, tidak ada penjelasan yang menyebutkan bahwa pelayanan pemakaian tanah berstatus Surat Ijo oleh Pemkot Surabaya bisa dijadikan sebagai jaminan kredit. Namun, lantaran faktor ekonomi beberapa di antara warga pemegang tanah di atas Surat Ijo hendak menjaminkan tanah tersebut sebagai jaminan kredit pada bank dengan jaminan hak tanggungan. Alhasil hal itu tidak dapat dilakukan karena pemegang tanah surat ijo hanya memiliki izin memakai tanah, bukan diberikan hak pakai atas tanah tersebut.⁶ Sebab status hukum tanah Surat Ijo ditandai oleh ketidakjelasan kepemilikan, yang menyebabkan perselisihan antara warga dan Pemerintah Kota Surabaya. Penduduk telah membentuk organisasi untuk mengadvokasi hak tanah mereka, yang berujung pada konflik berkepanjangan serta resolusi yang tidak tercapai melalui mediasi dan jalur hukum.⁷

⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 6, Angka (2).

⁶ Andrian Kristyanto, *Surat Ijo, Polemik yang Tidak Tertuntaskan di Surabaya*, Jawa Pos Juli 2015, p.12.

⁷ Denny Astriansyah, *Fenomena Surat Ijo: Konflik Kepemilikan Tanah yang Kompleks di Surabaya*, diakses dari <https://literasihukum.com/fenomena-surat-ijo-di-surabaya/>, diakses pada 14 February 2025.

Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan Pemkot Surabaya berdasarkan surat ijo merupakan objek yang dapat dibebani jaminan fidusia. Oleh karenanya, jalan lain yang dapat ditempuh oleh para pemegang surat ijo untuk memperoleh kredit pada bank adalah dengan menjaminkan bangunan yang didirikan di atas tanah berstatus IPT atau surat ijo secara fidusia. Menurut pasal 1 angka (1) UUJF, fidusia adalah pengalihan hak kepemilikan suatu benda atas dasar kepercayaan dengan ketentuan bahwa benda yang hak kepemilikannya dialihkan tersebut tetap dalam penguasaan pemilik benda itu.⁸ Jaminan fidusia dilakukan dengan cara *constitutum possessorium*, yaitu benda yang diserahkan hak kepemilikannya tersebut kepada kreditur tetapi secara fisik masih dikuasai oleh pemberi fidusia untuk kepentingan penerima fidusia.⁹

Dalam pasal 5 angka (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia (UUJF) dijelaskan, proses lahirnya jaminan fidusia diawali dengan pembuatan akta jaminan fidusia di hadapan notaris. Kewajiban mendaftarkan benda yang dibebani dengan jaminan fidusia telah diatur dalam Pasal 11 angka (1) UUJF, “Benda yang dibebani dengan Jaminan Fidusia wajib didaftarkan.” Jaminan fidusia yang tidak didaftarkan mengakibatkan ketentuan-ketentuan dalam UUJF tidak berlaku. Sehingga kreditur yang tidak mendaftarkan objek jaminan fidusia di kantor pendaftaran fidusia tidak dapat menikmati keuntungan-keuntungan dari ketentuan-ketentuan dalam UUJF.¹⁰

Berdasarkan penjelasan di atas, kepastian hukum fidusia atas bangunan di atas tanah surat ijo hanya dapat tercapai apabila adanya persetujuan dari pemilik tanah yang dicantumkan dalam akta jaminan fidusia yang dibuat oleh notaris. Undang-Undang menetapkan jaminan dengan akta notaris didasari oleh beberapa alasan, di antaranya: (a) akta notaris adalah akta otentik sehingga memiliki kekuatan pembuktian sempurna, (b) objek jaminan fidusia pada umumnya adalah benda bergerak, dan (c) undang-undang melarang adanya fidusia ulang.¹¹

⁸ Undang Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, Pasal 1 Angka 1.

⁹ Andi Prajitno, *Hukum Fidusia: Problematika Yuridis Pemberlakuan UU No. 42 Tahun 1999*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, p.30.

¹⁰ J Satrio, *Hukum Jaminan Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, p.187–188.

¹¹ Suchufiel Ula dan Budi Santoso, *Kepastian Hukum Permohonan Eksekusi Bangunan yang Berdiri di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota*, Jurnal Ilmiah Pendidikan dan Pancasila, Vol.2 (Oktober 2021), p.515.

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring
Problematika Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan

Bangunan di atas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan dijadikan jaminan atas suatu pinjaman atau akan dialihkan kepada pihak lain. Pengalihan kepemilikan secara fidusia tidak dimaksudkan sebagai hak milik secara terus-menerus tetap tujuannya adalah untuk memberikan jaminan pelunasan utang debitur kepada kreditur.¹² Hal ini membuat harga pasar tanah berstatus surat ijo tidak setinggi tanah berstatus Hak Milik karena untuk jaminan kredit hanya dihargai nilai bangunannya saja, sedang tanah tidak dinilai karena dianggap aset milik Pemkot Surabaya, dan hanya bisa diajukan kepada bank-bank milik pemerintah daerah di mana.¹³

Kendati demikian, terdapat ketentuan mengenai kewajiban pemilik bangunan di atas tanah surat ijo untuk membayar retribusi pada Pemerintah Kota Surabaya. Ketentuan ini menyulitkan pemegang surat ijo pada saat hendak menjadikan tanah tersebut sebagai objek jaminan fidusia. Sebagaimana keterangan ketua Perkumpulan Penghuni Tanah Surat Ijo Surabaya (P2TSIS), "Retribusi itu dinilai tarifnya sangat tinggi melebihi dari PBB. Hal ini dinilai memprihatinkan dan menyengsarakan rakyat".¹⁴

Selama ini, landasan hukum Pemkot Surabaya untuk melakukan penarikan retribusi pada warga pemegang IPT hanyalah Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, yang pada pasal 7 menyebutkan: "Pemegang IPT mempunyai kewajiban yaitu : a. membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku....".¹⁵ Perda tersebut sebenarnya bertentangan dengan beberapa aturan hukum, di antaranya: Pertama, Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut UU Nomor 34 Tahun 2000. Kedua, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketiga, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Keempat, SKHPL Nomor 53/HPL/DPN/97.

¹² Supianto, *Hukum Jaminan Fidusia: Prinsip Publisitas Pada Jaminan Fidusia*, Garudhawaca, Sleman, 2015, p.15.

¹³ Njo Anastasia, *Penilaian Atas Agunan Kredit Berstatus Surat Ijo*, Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan, Vol.8, No.2 (2007), p.116.

¹⁴ Lalu Ratri Mubyarsah, *Punya Surat Ijo Warga Wajib Bayar Retribusi Sesuai Aturan*, diakses dari <https://www.jawapos.com/surabaya-raja/01326956/punya-surat-ijo-warga-surabaya-wajib-bayar-retribusi-sesuai-aturan>, diakses pada 15 Februari 2025.

¹⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 7.

Sementara itu, penjaminan bangunan di atas tanah surat ijo harus berlandaskan pada persetujuan Kepala Dinas terkait sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 18 Perda No.3 Tahun 2016, “Persetujuan Penjaminan Bangunan adalah persetujuan yang diberikan oleh Kepala Dinas terhadap bangunan di atas tanah yang telah diterbitkan Izin Pemakaian Tanah untuk dijadikan Jaminan utang pada lembaga keuangan”. Syarat itu dipertegas dalam pasal 7 huruf (c), di mana pemegang IPT wajib memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemkot Surabaya sebelum dilakukan pembuatan akta jaminan fidusia. Persetujuan tertulis dari Kepala Dinas ini diistilahkan dengan rekomendasi bank, yang harus diperoleh terlebih dahulu sebelum menjaminkan bangunan yang berdiri di atas tanah surat ijo. Karena itu persetujuan tertulis merupakan kunci yang mutlak diperlukan sebagai syarat bagi kreditur untuk bersedia memberikan fasilitas kredit.¹⁶ Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aspek hukum terhadap Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo di Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan bangunan di atas tanah tanah berstatus Izin Pemakaian Tanah Surat Ijo yang dijadikan objek jaminan fidusia?
3. Bagaimana kepastian hukum bangunan di atas tanah berstatus Izin Pemakaian Tanah atau Surat ijo yang dijadikan objek jaminan fidusia?

B. PEMBAHASAN

1. Aspek Hukum Terhadap Izin Pemakaian Tanah (IPT) Atau Surat Ijo Di Indonesia

Izin Pemakaian Tanah menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 yaitu: “Izin Pemakaian Tanah yang selanjutnya disingkat IPT adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian Hak Pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960”.¹⁷

¹⁶ Andria Fairuz Tuqa, 2017, *Penyelesaian Kredit Macet di Bank Mega Syariah dengan Jaminan Bangunan yang Berdiri di Atas Tanah Surat Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo)*, Skripsi, Universitas Jember, Jember, p.75.

¹⁷ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 1 Angka 7.

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring
Problematika Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan

Berdasarkan pengertian Izin Pemakaian Tanah di atas menunjukkan bahwa Izin Pemakaian Tanah diberikan oleh Wali Kota Surabaya atau pejabat kepada pihak ketiga yang mana pemberian ini merupakan pemberian wewenang sebatas izin untuk memakai tanah. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 diatur atas dasar Pasal 2 angka (4) UUPA tentang pemberian kewenangan atas Hak Menguasai Negara Atas Tanah dan Pasal 1 angka 3 Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1999, melalui Peraturan tersebut Pemkot Surabaya melakukan perwujudan pengaturan tanah yang dikuasai atau dikelola oleh Pemkot Surabaya yang diserahkan kepada pihak ketiga dalam bentuk SIPT.

Berdasarkan Pasal 5 Perda Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 pihak ketiga sebagai pemegang IPT, menurut jangka waktunya dapat dibedakan menjadi:

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

Pemegang IPT juga wajib membayar iuran kepada Pemkot Surabaya karena merupakan pemilik barang milik negara, sebagaimana tertuang dalam pasal 7 huruf (a) Perda Kota Surabaya No. 3 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa “Pemegang IPT wajib membayar iuran sesuai dengan ketentuan yang berlaku.” Setelah pemohon memenuhi standar penggunaan tanah yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya akan memberikan izin sepihak sesuai dengan IPT untuk menggunakan properti tersebut.¹⁸

Tanah penguasaan Pemkot Surabaya berstatus Hak Pengelolaan bersifat *right to use tidak bersifat right of disposal*, yaitu hanya berhak mempergunakan tanah selama digunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas, tidak ada kewenangan untuk memindahkan hak atau menjadikan haknya sebagai jaminan utang.¹⁹ Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan bersifat internal dan eksternal.

¹⁸ Elysia Arianti Dewi, *Tinjauan Yuridis Terkait Kepastian Hukum Hak Pertanahan dan Jaminan Fidusia bagi Pemegang Izin Pemakaian Tanah di Kota Surabaya*, UNES Law Review, Vol.5, No.4, (Juni 2023), p.4441.

¹⁹ Urip Santoso, *Penggunaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya oleh Pihak Ketiga dalam Bentuk Izin Pemakaian Tanah (Perspektif Hukum Pertanahan)*, Perspektif, Vol.23, No.3 (September 2018), p.160.

Kewenangan yang bersifat internal, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah dan menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Kewenangan yang bersifat eksternal yaitu menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.²⁰

Secara keseluruhan apabila dapat digolongkan, maka tanah aset pemerintah Kota Surabaya adalah berasal dari:²¹

- a. Tanah *Gemeente Soerabaja*, Itu berasal dari zaman Setantra Surabaya sebagai milik kolonial Belanda.
- b. Tanah hasil dari pengadaan tanah (dahulu bernama pembebasan tanah), Itu diperoleh di bawah program pembebasan tanah yang dijalankan oleh pemerintah Kota Surabaya dan untuk keuntungannya.
- c. Tanah hasil *Ruislag* (tukar guling atau tukar bangun), Ini adalah tanah yang diperoleh sebagai hasil negosiasi antara perusahaan swasta dan pemerintah Kota Surabaya.
- d. Tanah bekas kas desa, Hal ini terjadi sebagai konsekuensi Kota Surabaya mengubah status administratif desa menjadi kelurahan
- e. Tanah hasil serah terima fasilitas sosial dan fasilitas umum, Ini adalah tanah yang diperoleh perusahaan pembangunan rumah dengan menyerahkan infrastruktur sosial dan publik.

Pemerintah Kota Surabaya memberikan peluang bagi masyarakat Surabaya untuk dapat menempati tanah yang dikuasai dan/atau milik Pemerintah. Berdasar ketentuan Pasal 3 Perda Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa izin pemakaian tanah akan diserahkan kepada pihak yang membutuhkan baik perseorangan ataupun badan hukum, dan pemakaian tanah tersebut mencakup pemakaian.²² Sementara pada Pasal 1 angka 7 Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah menyebutkan, “Izin Pemakaian Tanah, yang selanjutnya disingkat IPT adalah izin yang diberikan oleh 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.”²³

²⁰ Urip Santoso, *Ibid.*, p.287.

²¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2010, p.5.

²² Arbie Hanafi, *Perlindungan Hukum bagi Kreditor Penerima Jaminan Fidusia Berupa Bangunan yang Berdiri di Atas Izin Pemakaian Tanah*, Skripsi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2019, p.18.

²³ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 1, Angka 7.

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring
Problematika Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan

Namun, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah, yang di dalamnya mewajibkan setiap pemegang IPT untuk membayar retribusi. Pada pasal 7 huruf (a) disebutkan: “Pemegang IPT mempunyai kewajiban yaitu : a. membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku...”.²⁴

Inilah yang kemudian menjadi problematika bangunan di atas tanah surat ijo. Pasalnya, warga merasa sangat disengsarakan dengan kewajiban ini. Sementara dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria telah disebutkan bahwa pemakaian tanah tidak boleh diserahkan kepada pihak-pihak yang mengambil keuntungan pribadi tanpa menimbang keadilan.

“Begitulah misalnya pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi-hasil, gadai dan sebagainya itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar “*freefight*”, akan tetapi penguasa akan memberi ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan (“*exploitation de l’homme par l’homme*”). Sebagai mitsal dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan didalam Undang-undang No. 2 tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil" (L.N. 1960 - 2).”²⁵

Adapun dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 Tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan disebutkan bahwa:

“Dalam Peraturan Pemerintah ini, yang dimaksud dengan Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.”

Berdasarkan Peraturan Pemerintah di atas dapat dipahami bahwa hak pengelolaan berisikan kewenangan untuk:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut.
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

²⁴ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 7.

²⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, Penjelasan Umum Angka (7).

Berdasarkan penelusuran penelitian, 39 (tiga puluh sembilan) warga Kota Surabaya pemegang Surat Ijo telah menerima sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB). Sertifikat tersebut diserahkan oleh Pemkot Surabaya melalui Penjabat Sementara (PJs) Wali Kota Surabaya pada 14 Oktober 2024.²⁶ Kendati memberikan kepastian kepada pemegang tanah surat ijo, tanah mereka tanah yang berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelola. Sebagaimana disebut dalam ayat (2) dan ayat (3) UUPA, atas permintaan dari pemegang hak dengan memperhatikan keperluan dan keadaan bangunannya, jangka waktu HGB dapat diperpanjang dengan jangka waktu yang paling lama adalah 20 tahun, yang dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain.

Kendati demikian, hal itu tidak berarti menghilangkan retribusi yang dirasa memberatkan warga pemegang surat ijo sebelumnya. Sebab menurut, pemilik sertifikat HGB di atas HPL masih tetap harus membayarkan tarif retribusi, namun lebih terjangkau. Misalnya, lahan dengan lebar jalan hingga 8 meter, tarif retribusi yang ditetapkan Rp275 per meter persegi per tahun. Sedangkan lebar jalan lebih dari 8 meter, tarif retribusi yang ditetapkan Rp550 per meter persegi per tahun.

Ditinjau dari pendapat J. Andy Hartanto,²⁷ apabila dikategorikan sebagaimana hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA maka tanah surat ijo yang sudah beralih menjadi HGB di atas HPL adalah hak atas tanah yang bersifat tetap. Di mana hak atas tanah ini akan selalu ada selama UUPA juga masih berlaku atau kedudukannya belum dicabut dengan suatu undang-undang yang baru. Contoh dari hak tersebut adalah hak guna bangunan, hak milik, hak guna usaha, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan. Sementara hak tanah dalam tanah surat ijo tidak memiliki status yang jelas apakah hak pakai atau hak sewa.

²⁶ Dinas Kominfo Provinsi Jawa Timur, *Serahkan 39 Sertifikat HGB, Pemkot Surabaya Beri Kepastian Hukum Bagi Pemegang Surat Ijo*, diakses dari <https://kominformprov.go.id/berita/serahkan-39-sertifikat-hgb-pemkot-surabaya-beri-kepastian-hukum-bagi-pemegang-surat-ijo>. diakses pada 12 February 2025.

²⁷ J. Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2015, p.56–57.

2. Kedudukan Bangunan di Atas Tanah Surat Ijo sebagai Objek Jaminan Fidusia

Fidusia atas bangunan tersebut bisa terjadi karena hukum tanah di Indonesia menganut asas pemisahan horizontal yang memungkinkan yang terpisah antara pemilik tanah dengan pemilik bangunan. Menurut Eman Ramelan dikutip dalam Herawati²⁸ lembaga jaminan untuk tanah dan bangunan yang dimiliki secara terpisah adalah berbeda secara hukum. Hak Atas Tanah lembaga jaminannya adalah Hak Tanggungan, sedangkan untuk lembaga jaminan bangunan dapat dilakukan melalui Fidusia. Jika terjadi kondisi demikian, maka atas bangunan yang kepemilikannya terpisah tersebut serta didirikan di atas tanah hak yang tidak bisa dibebani dengan Hak Tanggungan, maka bisa dijaminan dengan Jaminan Fidusia.

Pemberian jaminan fidusia berupa bangunan tersebut wajib memperhatikan beberapa hal penting, antara lain:

- a. Harus terdapat persetujuan dari pemegang/pemilik hak atas tanah yang di bawahnya telah didirikan bangunan tersebut, yang isinya menyatakan: a. Menyetujui adanya pemberian jaminan fidusia atas bangunan tersebut b. Apabila terjadi adanya eksekusi jaminan, maka si pemilik tanah tidak akan mempersulit terjadinya proses eksekusi atas bangunan tersebut.
- b. Harus dilengkapi dengan adanya Ijin Mendirikan Bangunan atas nama si pemberi fidusia yang dimiliki secara terpisah dengan kepemilikan atas tanahnya.
- c. Dilengkapi dengan perjanjian atau kesepakatan bersama di antara pemilik lahan dengan si pemilik bangunan, yang menyatakan bahwa kepemilikan bangunan tersebut memang berada pada tangan pemberi fidusia sebagai pemilik bangunan yang sah.

Berdasarkan pada pemaparan dari penjelasan tersebut di atas, dapat dipahami manakala pemilik dari bangunan di atas tanah Surat Ijo hendak menjadikan bangunan di atas tanah Surat Ijo tersebut sebagai obyek jaminan,

²⁸ Eman Ramelan, *Asas Pemisahan Horizontal dalam Hukum Tanah Nasional*, Makalah, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Agraria Hukum Universitas Airlangga, 2008, p.5 (dalam Tantri Noviana Herawati, *Kedudukan Bangunan di atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) sebagai Objek Jaminan*, Skripsi, Universitas Narotama, Surabaya, 2019, p.5.

maka pemilik bangunan atau pemegang IPT harus terlebih dahulu membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan memperoleh persetujuan dari Kepala Dinas terkait sebagai diatur dalam pasal 7 Perda Nomor 3 Tahun 2016, yang menyebutkan:

Pemegang IPT mempunyai kewajiban yaitu:

- a. membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. memakai tanah sesuai dengan peruntukan dan/atau penggunaan sebagaimana tersebut dalam IPT;
- c. memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas, apabila bangunan diatas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan dijadikan agunan atas suatu pinjaman atau akan dialihkan kepada pihak lain.”²⁹

Kewajiban membayar retribusi adalah perkara yang menjadi hambatan ketika pemegang IPT hendak menjaminkan bangunannya. Sebab, pasal 8 Perda Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 disebutkan bahwa pemakaian tanah dikenakan retribusi sebagai berikut:

“...2. yang bersifat non original (sebelumnya pernah dikeluarkan izin pemakaian tanah) :

- a) untuk kawasan perdagangan dan fasilitas umum komersial, sebesar 84,00 % x luas tanah x NJOP.
- b) untuk kawasan permukiman dan fasilitas umum non komersial :
 - 1) klasifikasi I (lebar jalan lebih dari 15 meter) dan klasifikasi II (lebar jalan lebih dari 12 meter sampai dengan 15 meter), sebesar 73,50 % x luas tanah x NJOP ;
 - 2) klasifikasi III (lebar jalan lebih dari 8 meter sampai dengan 12 meter) dan klasifikasi IV (lebar jalan lebih dari 5 meter sampai dengan 8 meter), sebesar 63,00 % x luas tanah x NJOP ;
 - 3) klasifikasi V (lebar jalan sampai dengan 5 meter), sebesar 52,50 % x luas tanah x NJOP.”³⁰

Agar sahnya suatu peralihan hak dalam hubungan hukum yang berhubungan dengan jaminan fidusia harus memenuhi persyaratan, yaitu:

1. Terdapat perjanjian yang bersifat *zakelijk* (hak kebendaan).
2. Adanya fitel untuk peralihan hak.
3. Adanya kewenangan untuk menguasai benda dari orang yang telah menyerahkan benda.
4. Cara tertentu untuk penyerahannya, yaitu dengan cara *constitutum possessorium* bagi benda bergerak yang berwujud, atau dengan cara *cessie* untuk utang piutang.³¹

²⁹ Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016, Pasal 1 Angka 18.

³⁰ Peraturan Daerah Surabaya Nomor 2 Tahun 2013, Pasal 8.

³¹ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia: Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta, 2003, p.15.

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring
Problematika Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan

Jaminan fidusia menjadi salah satu bentuk sarana perlindungan hukum terhadap keamanan bank atau bagi perusahaan pembiayaan untuk memberikan kepastian bahwa debitur akan dapat melunasi hutangnya. Perjanjian jaminan fidusia bukanlah suatu hak jaminan yang dilahirkan oleh undang-undang, tetapi haruslah diperjanjikan terlebih dahulu diantara bank atau perusahaan pembiayaan dengan nasabah debitur. Oleh karena itu, fungsi yuridis pengikat jaminan fidusia lebih bersifat khusus apabila dibandingkan dengan jaminan yang lahir berdasarkan Pasal 1131 KUHPerdara.³²

Jaminan fidusia merupakan perjanjian yang bersifat *accessoir*. Sifat *accessoir* ini didasarkan pada Pasal 4 UUF yang menyatakan bahwa jaminan fidusia adalah perjanjian tambahan dari suatu perjanjian pokok yang melahirkan kewajiban bagi para pihak di dalamnya untuk memenuhi suatu prestasi. Perjanjian kredit (utang-piutang) yang adalah perjanjian pokok dengan perjanjian jaminan fidusia merupakan dua hal berbeda yang dituangkan dalam akta yang berbeda pula, namun saling memiliki kaitan dan tidak dapat terpisahkan satu sama lain.

Untuk bangunan yang berada di atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dan telah diterbitkan IPT bisa diterima sebagai obyek jaminan bank karena bisa diikat dengan jaminan fidusia, hal tersebut berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor C.HT.01.10-22 tanggal 15 Maret 2005, yang isinya menyatakan bahwa bangunan berdiri di atas tanah hak milik orang lain yang tidak bisa dibebani dengan Hak Tanggungan, bisa dibebani jaminan fidusia, dengan syarat:

- a. Ada bukti kepemilikan atas bangunan yang terpisah dari kepemilikan tanah.
- b. Ada ijin dari pemilik tanah.³³

Berkaitan dengan penilaian untuk keperluan jaminan, maka berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI), bentuk *real property* yang bisa dinilai adalah tanah dan bangunan dengan sertifikat yang dapat dibebani hak tanggungan.

³² Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan yang Didambakan: Sejarah, Perkembangannya, dan Pelaksanaannya dalam Praktik Bank dan Pengadilan*, Alumni, Bandung, 2004, p.187.

³³ Njo Anastasia, *Penilaian Atas Agunan Kredit Berstatus Surat Ijo*, Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan, Vol.8, No.2 (September 2007), p.116.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1994, tanah berstatus Surat Ijo bisa dijadikan agunan hanya sebatas pada bangunannya saja dan pengikatannya dilakukan dengan cara menyerahkan hak kepemilikan atas bangunan tersebut atau disebut Fiducia (*Fiduciare Eigendom Overdraft/ FEO*) sesuai UUJF. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 huruf c Perda Nomor 3 Th. 2016, disebutkan bahwa Pemegang IPT mempunyai kewajiban memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas, apabila bangunan diatas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan jaminan dari suatu hutang atau hendak dialihkan kepada pihak lain. Hal tersebut menegaskan bahwa tanah IPT atau Surat Ijo dapat dijadikan sebagai jaminan atas hutang pemegang IPT selama ada persetujuan dari Kepala Dinas.

Jaminan merupakan sumber terakhir untuk pelunasan kredit yang telah diberikan oleh bank kepada debitur lainnya jika ternyata sumber utama untuk pelunasan debitur berupa hasil laba dari perusahaan debitur sudah tidak mencukupi lagi untuk membayar kredit yang ada, maka hasil eksekusi jaminan tersebut diharapkan menjadi sumber alternatif pelunasan terakhir untuk kredit yang ada.³⁴ Seringkali meskipun debitur telah diikat dengan suatu perjanjian kredit dengan kekuatan hukum yang berlaku dan sudah dilakukan analisis terhadap jaminan kredit yang ada, pemberian kredit dalam perbankan masih mengandung resiko kegagalan atas pelunasannya sehingga bank dalam praktek sering berhadapan dengan kredit bermasalah (kredit macet) dan membuat kinerja perbankan tidak selalu berjalan dengan lancar. Dalam pemberian kredit, bank selalu memperhatikan Prinsip 5C (*Character, Capacity, Capital, Conditions of Economy, dan Collateral Character*) yaitu penilaian terhadap kepribadian/watak calon debitur sehingga dapat dihindarkan memiliki debitur yang memiliki watak jelek. Watak jelek akan menimbulkan perilaku jelek seperti tidak mau membayar hutang, suka berjudi dan sebagainya. Dalam capacity (kemampuan) dinilai kemampuan bisnis dari calon debiturnya untuk memprediksi kemampuannya untuk melunasi utangnya. Penilaian akan capital (Modal) dari calon debitur sangat penting dimana dengan melihat permodalan atau kemampuan keuangannya terdapat korelasi langsung dengan tingkat kemampuan dalam membayar kredit.

³⁴ Njo Anastasia, *Penilaian Atas Agunan Kredit Berstatus Surat Ijo*, Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan, Vol.8, No.2 (September 2007), p.116.

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring
Problematika Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan

Condition of Economy (Kondisi Ekonomi) baik secara mikro ataupun makro menjadi faktor yang penting untuk dianalisis khususnya yang berhubungan secara langsung dengan bisnis dari calon debitur. Serta collateral (agunan) merupakan faktor yang tidak diragukan betapa penting fungsinya karena merupakan last resort bagi kreditur bila akan mengeksekusi suatu kredit macet.³⁵

Berdasarkan Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang menyatakan bahwa Agunan merupakan jaminan tambahan yang diberikan oleh debitur kepada bank untuk pemberian fasilitas kredit atau pembiayaan prinsip syariah. Agunan hanya sebagai salah satu syarat yang menjadi pertimbangan dalam pemberian fasilitas kredit. Pada sisi lain bank juga terlebih dahulu harus menilai watak, kemampuan, modal, dan prospek usaha dari calon debitur. Dengan demikian maka agunan bukan sesuatu yang harus ada atau mutlak disediakan debitur. Namun agunan menjadi sarana terakhir dalam usaha pengembalian kredit jika terjadi kegagalan pembayaran kredit yang berasal dari *first way out*. Maka dari itu, nilai agunan menjadi sangat penting untuk dinilai sebagai indikator pembayaran kembali atas kegagalan pembayaran kredit. Praktek penilaian untuk kepentingan agunan diatur pada beberapa Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 yang mengatur dua hal yaitu:

- a. Agunan untuk kepentingan jaminan kredit
- b. Agunan Yang Diambil Alih (AYDA) sebagai bagian dari aktiva yang tertulis di neraca

Surat Ijo dapat dijadikan agunan kredit namun diperlukan analisa terlebih dahulu dari aspek kredit (5C) lainnya bukan hanya sisi sebagai jaminan saja. Penilaian penting dilakukan pada agunan dengan status Surat Ijo, karena properti yang akan dijadikan agunan haruslah mempunyai kualifikasi legalitas yang pasti, hak atas properti bisa dipindah tangankan dan juga dibebani hak tanggungan maupun jaminan semacamnya, status fisik mengenai properti dapat teridentifikasi dengan jelas serta properti tersebut mempunyai potensi pasar.

³⁵ Munir Fuady, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, p.61.

3. Kepastian Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah yang Dijadikan Objek Jaminan Fidusia

Tanah surat ijo adalah tanah-tanah eks penguasaan barat yang ditempel status izin pemakaian tanah. Istilah itu tidak dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960. Dalam posisi tidak lazim itu keberadaan UUPA seolah-olah dikesampingkan. Atau payung hukum agraria itu hanya berlaku bagi masyarakat tertentu di Surabaya. Yang menggali tanah surat ijo tidak tersentuh UUPA.³⁶

Kepastian hukum dalam jaminan fidusia bangunan di atas tanah berstatus Izin Pemakaian Tanah menghadapi problematika mendasar yang bersumber dari kelemahan status hukum IPT itu sendiri. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, IPT didefinisikan sebagai izin yang diberikan oleh Walikota untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam UUPA. Definisi ini secara tegas menunjukkan bahwa IPT bukanlah hak atas tanah dalam pengertian hukum agraria, melainkan hanya izin administratif yang bersifat sementara dan dapat dicabut sewaktu-waktu. Ketika bangunan yang berdiri di atas tanah IPT dijadikan objek jaminan fidusia berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, muncul kontradiksi fundamental dimana objek jaminan yang seharusnya memberikan kepastian bagi kreditor justru berdiri di atas dasar hukum yang tidak pasti.

Problematika kepastian hukum ini semakin kompleks saat dikaitkan dengan praktik di Kota Surabaya. Polemik kasus Surat Ijo di Kota Surabaya belum menemui titik final sejak tahun 1997 hingga 2020. Surat Ijo merupakan dokumen warga yang menempati tanah Pemerintah Kota dengan status Hak Penggunaan Lahan (HPL). Warga pemegang surat itu tiap satu objek tanah, selain membayar PBB, diwajibkan membayar Retribusi Surat Ijo. Tarif retribusi lebih besar dan hampir setara dengan PBB. Masyarakat Surabaya yang tidak terima membayar tarif yang disebut pajak ganda gencar melakukan aksi serta gugatan hukum.³⁷

³⁶ Harian Disway, *Sejarah dan Konflik Surat Ijo Surabaya Mempertahankan Kasus Unik dan Tidak Lazim*, diakses dari <https://harian.disway.id/read/678873/sejarah-dan-konflik-surat-ijo-surabaya-mempertahankan-kasus-unik-dan-tidak-lazim-28>, diakses pada 10 Juli 2025.

³⁷ Unair News, *Soroti Polemik Surat Ijo dengan Bedah Buku Arek Suroboyo Menggugat*, diakses dari <https://unair.ac.id/soroti-polemik-surat-ijo-dengan-bedah-buku-arek-suroboyo-menggugat/>, diakses pada 20 June 2025.

Ada salah satu kasus jika Hak Pengelolaan diperpanjang, perbandingan 20 tahun dari sekarang, investasi Jawa Timur menjadi tidak menarik.³⁸ Polemik tersebut juga mengangkat permasalahan dimana pemegang IPT diwajibkan membayar retribusi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf (a) Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016. Kewajiban pembayaran retribusi ini menciptakan beban finansial berkelanjutan bagi pemegang IPT, yang apabila tidak dipenuhi dapat mengakibatkan pencabutan izin. Dalam konteks jaminan fidusia, hal ini berarti kreditor tidak hanya menghadapi risiko wanprestasi dari debitor, tetapi juga risiko hilangnya objek jaminan akibat kegagalan debitor memenuhi kewajiban retribusi kepada pemerintah daerah. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dalam jaminan fidusia yang mensyaratkan bahwa objek jaminan harus dapat memberikan perlindungan yang dapat diandalkan bagi kreditor sepanjang masa berlaku perjanjian kredit.

Aspek kepastian hukum juga terkait dengan jangka waktu IPT yang terbatas dan ketidakpastian perpanjangan. Berdasarkan Pasal 5 Perda Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, IPT jangka panjang memiliki masa berlaku 20 tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 20 tahun, namun perpanjangan ini tidak bersifat otomatis dan bergantung pada kebijakan pemerintah daerah. Ketidakpastian perpanjangan ini menciptakan temporal mismatch dengan tenor kredit yang umumnya diberikan lembaga keuangan. Kreditor menghadapi situasi dimana pada saat jatuh tempo IPT, kewajiban debitor masih berlangsung namun dasar hukum objek jaminan menjadi tidak jelas. Hal ini bertentangan dengan Pasal 15 Undang-Undang Jaminan Fidusia yang menyatakan bahwa jaminan fidusia tetap mengikuti benda yang menjadi objek jaminan dalam tangan siapapun, karena dalam kasus IPT yang berakhir, benda objek jaminan secara hukum kehilangan dasar keberadaannya.

³⁸ Perkumpulan Penghuni Tanah Surat Ijo Surabaya (P2TSIS), *Arek Suroboyo Menggugat: Mengakhiri Praktik Persewaan Tanah Negara di Surabaya*, Airlangga University Press, Surabaya, 2010, p.2.

Sistem pendaftaran jaminan fidusia sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2015 juga tidak mampu memberikan kepastian hukum yang memadai untuk objek jaminan bangunan di atas tanah IPT tersebut. Sistem pendaftaran online yang dikelola Kementerian Hukum dan HAM hanya mencatat informasi objek jaminan berupa bangunan, namun tak terintegrasi dengan sistem administrasi IPT yang dikelola pemerintah daerah. Maka, kreditor dan pihak ketiga tidak dapat memperoleh informasi real-time mengenai status IPT yang menjadi dasar keberadaan objek jaminan. Ketika terjadi perubahan status IPT seperti perpanjangan dengan persyaratan baru, perubahan tarif retribusi, atau bahkan pencabutan, informasi tersebut tidak ter-update dalam sistem jaminan fidusia, sehingga menciptakan information gap yang merugikan kreditor.

Prinsip publisitas dalam jaminan fidusia yang bertujuan memberikan perlindungan kepada pihak ketiga beritikad baik juga menjadi tidak efektif dalam konteks bangunan di atas tanah IPT. Meskipun jaminan fidusia telah terdaftar dan dapat diakses publik melalui sistem online, namun informasi tersebut tidak memberikan gambaran komprehensif mengenai risiko yang melekat pada objek jaminan. Pihak ketiga yang berminat membeli objek jaminan dalam proses eksekusi tidak dapat memperoleh kepastian mengenai keberlanjutan hak penggunaan tanah, sehingga proses eksekusi menjadi sulit dilaksanakan. Hal ini pada akhirnya merugikan kreditor karena nilai realisasi jaminan menjadi jauh di bawah nilai yang diharapkan, bahkan dalam beberapa kasus objek jaminan menjadi tidak dapat dijual sama sekali.

Kepastian hukum juga dipengaruhi oleh inkonsistensi praktik di berbagai daerah dalam pengelolaan IPT. Tidak seperti hak atas tanah yang diatur secara uniform dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya, IPT diatur melalui peraturan daerah yang berbeda-beda di setiap daerah. Hal ini menciptakan ketidakpastian bagi lembaga keuangan yang beroperasi di berbagai wilayah, karena harus memahami dan menyesuaikan diri dengan regulasi yang berbeda-beda. Dalam konteks Surabaya, meskipun Perda Nomor 3 Tahun 2016 memberikan kerangka hukum yang relatif jelas, namun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala praktis yang mempengaruhi kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam jaminan fidusia bangunan di atas tanah IPT.

C. PENUTUP

1. IPT merupakan izin administratif pemerintah daerah yang tidak termasuk hak atas tanah dalam UUPA, memiliki kedudukan hukum lemah karena bersifat sementara, dapat dicabut sewaktu-waktu, dan tidak memberikan kepastian hukum seperti sertifikat hak atas tanah.
2. Bangunan di atas tanah IPT menghadapi masalah hukum rumit sebagai jaminan fidusia karena pemegang IPT hanya berhak menggunakan tanah, bukan memiliki atau mengalihkan, sehingga tidak berhak menjadikan tanah sebagai jaminan dengan risiko tinggi akibat IPT dapat dicabut kapan saja.
3. Kepastian hukum sangat rendah karena tidak ada payung hukum memadai, sifat IPT yang administratif dan dapat berubah sesuai kebijakan pemda, serta kendala dalam eksekusi jaminan karena objek tidak memiliki nilai pasti dan sulit dilelang..

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fuady, Munir. 1996. *Hukum Perkreditan Kontemporer*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Hartanto, J. Andy. 2015. *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*. (Surabaya: Laksbang Justitia).
- Kamelo, Tan. *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan yang Didambakan: Sejarah, Perkembangannya, dan Pelaksanaannya dalam Praktik Bank dan Pengadilan*. (Bandung: Alumni).
- Perkumpulan Penghuni Tanah Surat Ijo Surabaya (P2TSIS). 2020. *Arek Suroboyo Menggugat: Mengakhiri Praktik Persewaan Tanah Negara di Surabaya*. (Surabaya: Airlangga University Press).
- Prajitno, Andi. 2011. *Hukum Fidusia: Problematika Yuridis Pemberlakuan UU No. 42 Tahun 1999*. (Malang: Bayumedia Publishing).
- Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. (Jakarta: Kencana Pranada Media Group).
- Satrio, J. 2007. *Hukum Jaminan Hak-Hak Jaminan Kebendaan*. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti).
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen. 2003. *Hukum Jaminan di Indonesia: Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*. (Yogyakarta: Liberty).
- Supianto. 2015. *Hukum Jaminan Fidusia: Prinsip Publisitas Pada Jaminan Fidusia*. (Sleman: Garudhawaca).

Publikasi

- Akbar, I. Ali. *Hukum Agraria dalam Penyelesaian Masalah Fenomena Surat Ijo di Surabaya*. Court Review. Vols3, No. 04 (July 2023).
- Anastasia, Njo. *Penilaian Atas Agunan Kredit Berstatus Surat Ijo*. Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan. Vol.8. No.2 (2007).
- Anastasia, Njo. *Penilaian Atas Agunan Kredit Berstatus Surat Ijo*. Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan. Vol.8. No.2 (September 2007).
- Dewi, Elysia Arianti. *Tinjauan Yuridis Terkait Kepastian Hukum Hak Pertanahan dan Jaminan Fidusia bagi Pemegang Izin Pemakaian Tanah di Kota Surabaya*. UNES Law Review. Vol.5. No.4 (Juni 2023).
- Dharma, Wahyu Surya. *Dinamika Gerakan Rakyat Anti Surat Ijo Surabaya (Gratis)*. Jurnal Politik Indonesia. Vol.1. No.1 (September 2012).
- Rahmanisa, A. *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Izin Pemakaian Tanah Kota Surabaya*. Jurist-Diction. Vol.3. No.3 (2020).
- Santoso, Urip. *Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional*. Mimbar Hukum. Vol.2. No.1 (Juni 2012).
- Santoso, Urip. *Penggunaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya oleh Pihak Ketiga dalam Bentuk Izin Pemakaian Tanah (Perspektif Hukum Pertanahan)*. Perspektif. Vol.23. No.3 (September 2018).
- Ula, Suchufiel dan Budi Santoso. *Kepastian Hukum Permohonan Eksekusi Bangunan yang Berdiri di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota*. Jurnal Ilmiah Pendidikan dan Pancasila. Vol.2 (October 2021).

Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis dan Rosnidar Sembiring
Problematika Hukum Bangunan di Atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan

Karya Ilmiah

- Hanafi, Arbhie. 2019. *Perlindungan Hukum Bagi Kreditor Penerima Jaminan Fidusia Berupa Bangunan yang Berdiri di Atas Izin Pemakaian Tanah*. Skripsi. (Surabaya: Universitas Airlangga).
- Herawati, Tantri Noviana. 2019. *Kedudukan Bangunan di atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) sebagai Objek Jaminan*. Skripsi. (Surabaya: Universitas Narotama).
- Ramelan, Eman. 2008. *Asas Pemisahan Horizontal dalam Hukum Tanah Nasional*. Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Agraria 2008 (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga).
- Tuqa, Andria Fairuz. 2017. *Penyelesaian Kredit Macet di Bank Mega Syariah dengan Jaminan Bangunan yang Berdiri di Atas Tanah Surat Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo)*. Skripsi. (Jember: Universitas Jember).

Media Massa

- Kristyanto, Andrian. *Surat Ijo, Polemik yang Tidak Tertuntaskan i Surabaya*. Jawa Pos. Juli 2015.

Website

- Astriansyah, Denny. *Fenomena Surat Ijo: Konflik Kepemilikan Tanah yang Kompleks di Surabaya*. diakses dari <https://literasihukum.com/fenomena-surat-ijo-di-surabaya/>. diakses pada 14 Februari 2025.
- Dinas Kominfo Provinsi Jawa Timur. *Serahkan 39 Sertifikat HGB, Pemkot Surabaya Beri Kepastian Hukum Bagi Pemegang Surat Ijo*. diakses dari <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/serahkan-39-sertifikat-hgb-pemkot-surabaya-beri-kepastian-hukum-bagi-pemegang-surat-ijo>. diakses pada 12 Februari 2025.
- Media Online Harian Disway. *Sejarah dan Konflik Surat Ijo Surabaya Mempertahankan Kasus Unik dan Tidak Lazim*. diakses dari <https://harian.disway.id/read/678873/sejarah-dan-konflik-surat-ijo-surabaya-mempertahankan-kasus-unik-dan-tidak-lazim-28>. diakses pada 10 Juli 2025.
- Mubyarsah, Lalu Ratri. *Punya Surat Ijo Warga Wajib Bayar Retribusi Sesuai Aturan*. diakses dari <https://www.jawapos.com/surabaya-raya/01326956/punya-surat-ijo-warga-surabaya-wajib-bayar-retribusi-sesuai-aturan>. diakses pada 15 Februari 2025.
- Pemerintah Kota Surabaya. *Persebaran Izin Pemakaian Tanah Wilayah Kota Surabaya*. diakses dari <https://sswalfa.surabaya.go.id/>. diakses pada 14 Februari 2025.
- Unair News. *Soroti Polemik Surat Ijo dengan Bedah Buku Arek Suroboyo Menggugat*. diakses dari <https://unair.ac.id/soroti-polemik-surat-ijo-dengan-bedah-buku-arek-suroboyo-menggugat/>. diakses pada 20 Juni 2025.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah.

Peraturan Daerah ota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya.

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

Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

