

# **Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Terkait Izin Pemakaian Tanah Milik Es Krim PT. Z**

*Cindy Inez Hoarisan, Emilda Aisyafuri,*

*Carolina Septiani*

*cindyhofo02@gmail.com*

*Universitas Airlangga*

*Jl. Airlangga No.4-6 Surabaya,  
Indonesia*

**Abstract:** The Surabaya City Government issued Surabaya City Regional Regulation Number 3 of 2016 concerning Land Use Permits (IPT). This Regional Regulation provides certainty regarding green letters which are assets from the Surabaya City Government. The Surabaya City Government can collect retribution or rent money from the tenant, in this case the citizen who owns the green letter. This research uses a qualitative approach, where this research uses a natural setting with the intention of interpreting the phenomena that occur and is carried out by involving existing methods. The result of the writing about this case study is that the right to enjoy the permit over the use of the land is still applies for Ice Cream Z's ownership if the re-submission process is approved, because the Regional Regulation does not explain that the end of contact does not include the end of IPT, beside that the requirements for rejection of an applications issued by the Surabaya City Government do not have an appropriate legal basis.

**Keywords:** Policy, Surabaya City Government, IPT, Ice Cream Z

**Abstrak:** Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (IPT). Peraturan Daerah ini memberikan kepastian mengenai surat hijau yang merupakan aset dari Pemerintah Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya dapat menarik uang retribusi atau uang sewa kepada pihak penyewa dalam hal ini warga pemilik surat hijau. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana penelitian ini menggunakan latar alamiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan metode yang ada. Hasil dari penulisan atas studi kasus ini adalah bahwa hak untuk menikmati izin atas pemakaian tanah tersebut masih berlaku bagi perusahaan Es Krim Z apabila

proses pengajuan ulang tersebut disetujui, karena dalam Peraturan Daerah tersebut tidak menjelaskan bahwa berakhirnya kontrak bukan termasuk dari berakhirnya IPT, selain itu juga syarat untuk penolakan permohonan yang di keluarkan Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki landasan hukum yang sesuai.

**Kata Kunci:** Kebijakan, Pemerintah Kota Surabaya, IPT, Es Krim Z

## **Pendahuluan**

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

Disebutkan di dalam UUPA, bahwa tujuan dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam Penjelasan Umumnya adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Zuman Malaka, "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan terhadap Terbitnya Sertifikat Ganda (Studi Kasus Putusan Kasasi MA No. 162 K/TUN/2012)," *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran Pembaharuan Hukum Islam* 20, no. 2 (Juni 2017): 253.

bersifat mendasar atau fundamental ini mengenai suatu perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya. UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.<sup>2</sup>

Pengaturan tanah ini menjadi penting dikarenakan dalam prespektif yuridis tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Oleh karena itu, untuk mencegah masalah tanah agar tidak menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, maka diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah, atau dengan kata lain disebut “hukum tanah”.<sup>3</sup>

Dengan diundangkan UUPA, maka terjadi perombakan Hukum Agraria di Indonesia, yaitu tidak berlakunya Hukum Agraria Kolonial dan pembangunan Hukum Agraria Nasional, khususnya Hukum Tanah.

Pemakaian tanah Pemerintah Kota Surabaya semula diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 3 Tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat Yang Dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Peraturan Daerah ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 12 Tahun 1994 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat Yang Dikuasai Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 12 Tahun 1994 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah.

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003), 1.

<sup>3</sup> Zuman Malaka, “Kepemilikan Tanah dalam Konsep Hukum Positif Indonesia, Hukum Adat dan Hukum Islam,” *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran Pembaharuan Hukum Islam* 21, no. 1 (Juni 2018): 105–6.

peraturan yang melaksanakan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya semula dilaksanakan oleh Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 202 Tahun 1987.

Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 202 Tahun 1987 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penyelesaian izin Pemakaian Tanah atau Tempat-tempat yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

Pengertian Izin Pemakaian Tanah disebutkan dalam Pasal 1 huruf f Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 jo Pasal 1 huruf h Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998, adalah Izin Pemakaian Tanah adalah izin yang diberikan oleh Walikotamadya Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian Hak Pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960.

Kota Surabaya merupakan salah satu kota yang memiliki keunikan dalam hal pengelolaan tanah. Dalam hal pengelolaan tanah di Surabaya dikenal status tanah yang disebut dengan istilah "surat ijo". Surat ijo merupakan fenomena hubungan kontraktual antara dua pihak yang saling membutuhkan, yakni warga penghuni dan Pemerintah Kota Surabaya.<sup>4</sup> Pemerintah Kota Surabaya menganggap bahwa tanah-tanah bekas masa kolonial atau tanah surat ijo merupakan tanah milik negara yang digunakan untuk kemakmuran rakyat.

---

<sup>4</sup> Sukaryanto, "Konflik Tanah Surat Ijo di Surabaya (Sebuah Perspektif Teoretik-Resolutif)," *Jurnal Bhumi* 2, no. 2 (November 2016): 165.

Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 tahun 2016 tentang Ijin Pemakaian Tanah (IPT). Peraturan Daerah ini memberikan kepastian mengenai surat ijo yang merupakan Aset dari Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya dapat menarik uang retribusi atau uang sewa kepada pihak penyewa dalam hal ini warga pemilik surat ijo.

Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang untuk memberikan bagian dari tanah yang dikelolanya tersebut kepada masyarakat kota Surabaya, dengan cara menerbitkan Surat Ijin Pemakaian Tanah (SIPT), yang dikalangan warga kota Surabaya surat IPT yang bersampul hijau itu sebagai *surat ijo* (surat hijau). Atas penerbitan Ijin Pemakaian Tanah tersebut, Pemerintah Kota Surabaya memungut sejumlah uang untuk dimasukkan kekas negara.

Hal ini menimbulkan pertentangan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga yang memiliki surat ijo. Warga Surabaya dibebani untuk membayar uang retribusi juga dibebani berbagai pungutan yang memberatkan, seperti Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan lain sebagainya. Hal ini sangat membebani warga pemegang surat ijo karena harus mengeluarkan banyak biaya agar dapat memakai tanah yang ditempati.

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

1. Katagori peresmian, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang sebelumnya pernah diterbitkan izin;
2. Katagori perpanjangan, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru guna menggantikan Izin Pemakaian Tanah yang masa berlakunya sudah habis;
3. Katagori pengalihan hak, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru sebagai akibat terjadinya pengalihan hak karena jual beli, hibah, atau warisan.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Urip Santoso, "Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya," *Jurnal Yuridika* 25, no. 1 (April 2010): 4.

## **Pembahasan**

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

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

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

Sampai dengan pada saat ini menunjukkan bahwa luas wilayah Kota Surabaya sebesar 326,26 km<sup>2</sup> dengan

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

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1998, Izin Pemakaian Tanah dibedakan menjadi 3 (tiga) klasifikasi, yaitu:

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

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

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

1. Pemilik Izin Pemakaian Tanah mengajukan permohonan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah kepada Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya melalui Sub Bagian Tata Usaha;

2. Pemilik Izin Pemakaian Tanah membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
3. Diterbitkan Izin Pemakaian Tanah baru atas perpanjangan jangka waktu yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan;
4. Izin Pemakaian Tanah yang baru di s a m p a i k a n ke pada pemohon melalui Sub Bagian Tata Usaha Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan.

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

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

Izin Pemakaian Tanah dapat berakhir, apabila:

1. Masa berlakunya Surat Izin Pemakaian Tanah berakhir dan pemilik Izin Pemakaian Tanah tidak memperpanjang Izin Pemakaian Tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Atas permintaan sendiri;
3. Pemilik Izin Pemakaian Tanah meninggal dunia;
4. Surat Izin Pemakaian Tanah tersebut dicabut.

Izin Pemakaian Tanah di Surabaya diatur dalam Peraturan Daerah Surabaya Nomor 3 tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah. Dalam Pasal 1 angka 7 Perda Surabaya dinyatakan bahwa 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 Pokok Agraria.

Selanjutnya disebutkan pula bahwa Surat Izin Pemakaian Tanah adalah tanah yang disewakan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada warga kota tertentu. Sebagai bukti warga yang menyewa tanah tersebut atau biasa disebut Hak Pengelolaan, itu diberi surat keterangan yang bersampul hijau, masyarakat memberi nama kepada tanah Hak pengelolaan itu sebagai tanah “sertifikat hijau” atau surat ijo.<sup>6</sup>

Izin Pemakaian Tanah sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 huruf f yang menyebutkan bahwa izin pemakaian tanah adalah izin yang diberikan oleh Kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan hak pakai atau hak ha katas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1960. Dalam mendapatkan izin pemakaian tanah tersebut harus mengajukan permohonan kepada walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Pemegang izin pemakaian tanah berkewajiban untuk:

1. Membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Mematuhi dan menaati semua ketentuan yang ditetapkan dalam surat izin pemakaian tanah.
3. Memakai tanah sesuai dengan peruntukan sebagaimana tersebut di dalam surat izin pemakaian tanah.

Pasal 35 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu yang telah di tentukan paling lama 30 tahun.

Subjek hukum yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan, diatur dalam Pasal 36 UUPA yaitu bahwa:

- (1) Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah:
  - a. warga negara Indonesia

---

<sup>6</sup> Sri Hajati, *Politik Hukum Pertanahan* (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), 360-61.

- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

Dalam ketentuan Pasal 35 ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa, hak guna bangunan dapat diberikan di atas tanah negara atau di atas tanah dengan Hak Milik, tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah adalah:

1. Tanah Negara;
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah Hak Milik.

Prosedur pemberian Hak Guna Bangunan dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 35-39 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999. prosedur pemberian Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan, khususnya Hak Pengeloaan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 2014, Permen Agraria/ Kepala BPN nomor 9 tahun 1999, serta Permendagri nomor 1 tahun 1977 yang secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Pihak ketiga memperoleh peninjukan berupa perjanjian penggunaan tanah di atas hak pengelolaan dari Pemerintah daerah selaku pemegang hak pengelolaan berdasarkan suatu perjanjian misalnya perjanjian kerja sama) yang isinya memberi persetujuan kepada pihak ketiga untuk memperoleh hak guna bangunan diatas hak pengelolaan;
2. Berdasarkan perjanjian tersebut, pihak ketiga memenuhi kewajiban yang ditentukan dalam

---

<sup>7</sup> PMPMHMT, *Pemegang Surat Ijo telah Menjadi Korban Pembodohan, Penindasan, dan Pemerasan Pemerintah Kota Surabaya (Suatu Kajian Hukum Agraria)* (Surabaya: Sekretariat PMPMHMT, 2003), 17-18.

- perjanjian termasuk membayar retribusi yang besarnya diatur dalam Peraturan daerah masing-masing daerah.
3. Selanjutnya mengajukan permohonan hak guna bangunan diatas hak pengelolaan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan melampirkan persyaratan-persyaratan seperti Surat Perjanjian dengan Pemerintah Daerah selaku pemegang hak pengelolaan, bukti-bukti pelunasan retribusi,, Identitas pihak ketiga dan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Paja Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB);
  4. Berdasarkan kewenangan pemberian hak guna bangunan diatas hak pengelolaan yang dimiliki, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat menerbitkan Surat Keputusan tentang pemberian hak guna bangunan diatas hak pengelolaan atas nama pihak ketiga;
  5. Kemudian pihak ketiga memohon pendaftaran hak guna bangunan diatas hak pengelolaan setelah memenuhi kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam Surat Keputusan pemberian haknya antara lain membayar uang pemasukan ke kas negara dan BPHTB (Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan);
  6. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat menerbitkan sertifikat hak guna bangunan dengan jangka watu dan luas tertentu serta terdaftar atas nama pihak ketiga yang diterbitkan diatas sebagian Hak Pengeloaan.<sup>8</sup>

Pemerintah Kota Surabaya memberikan peluang bagi masyarakat Surabaya untuk dapat menempati tanah yang dikuasai dan/atau milik Pemerintah. Berdasar ketentuan Pasal 3 Peraturan Daerah Surabaya No. 3 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa ijin pemakaian tanah akan diserahkan kepada pihak yang membutuhkan baik perseorangan ataupun badan hukum, dan pemakaian tanah

---

<sup>8</sup> Hajati, *Politik Hukum Pertanahan*, 372-73.

tersebut mencakup pemakaian. Selanjutnya pada Peraturan Daerah Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 dijelaskan pihak ketiga yang akan menggunakan tanah milik atau tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya harus mendapatkan surat izin terlebih dahulu dari Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk, yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan berupa Izin Pemakaian Tanah (IPT).<sup>9</sup>

Sebagai pemegang HPL, Pemerintah Kota Surabaya sudah seharusnya memperoleh hak dan kewajiban serta harus mengatur secara sistematis izin pemakaian tanah yang diberikan kepada masyarakat Surabaya sebagai bentuk perlindungan tanah oleh tuan tanahnya. Izin pemakaian tanah lahir dari hak penguasaan atas tanah negara yang dilimpahkan kepada daerah yang dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya harus bertanggungjawab kepada negara atas tanah negara yang dikuasainya.

Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 75 Tahun 2016 diatur atas dasar Pasal 2 ayat (4) UUPA tentang pemberian kewenangan atas Hak Menguasai Negara Atas Tanah dan Pasal 1 ayat 3 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999, melalui Peraturan tersebut Pemerintah Kota Surabaya melakukan perwujudan pengaturan tanah yang dikuasai atau dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya yang diserahkan kepada pihak ketiga dalam bentuk SIPT. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah Surabaya No. 75 Tahun 2016 pihak ketiga sebagai pemegang IPT, menurut jangka waktunya dapat dibedakan menjadi:

1. 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;
2. IPT jangka menengah, memiliki jangka selama 5 (lima)

---

<sup>9</sup> Arbhie Hanafi, "Perlindungan Hukum bagi Kreditor Penerima Jaminan Fidusia Berupa Bangunan yang Berdiri di atas Izin Pemakaian Tanah" (Skripsi, Surabaya, Universitas Airlangga, 2019), 18.

- tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 5 (lima) tahun;
3. IPT jangka pendek, memiliki jangka selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 2 (dua) tahun.

Dengan mengingat adanya jangka waktu penggunaan tanah yang dikelola oleh Pemerintah Kota sudah seharusnya pemegang IPT wajib membayar pajak dan retribusi, karena untuk meningkatkan kemakmuran serta memperlancar pelaksanaan kegiatan pemerintahan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang penting. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU No. 28 Tahun 2009) memberikan pengertian Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan merupakan pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan. Bumi merupakan permukaan bumi yang didalamnya termasuk juga tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah kabupaten/kota, dan Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan pedalaman dan/atau laut.

Pada tahun 2017 Pemerintah Kota Surabaya memiliki kebijakan untuk tidak memberikan perpanjangan IPT terhadap usaha yang menempati tanah aset Pemerintah Kota, tetapi memberikan peluang untuk ditingkatkan menjadi HGB diatas HPL. Salah satu kawasan yang terkena kebijakan Pemerintah Kota adalah tanah di Jl. Yos Sudarso No.15 yang ditempati para ahli waris AT dan digunakan untuk bisnis es krim Z.

Surat ijo milik es krim Z sudah mati dan Pemerintah Kota memberikan peluang kepada para ahli waris untuk mengubah status tanahnya dari surat ijo menjadi HGB diatas HPL dengan membayar sejumlah uang. Biaya yang diberikan oleh Pemerintah Kota sangat besar bagi para ahli waris sehingga menurut ketentuan tanah milik para ahli

waris yang digunakan sebagai bisnis es krim Z harus dikembalikan dalam kondisi bersih / dikosongkan. Sementara bangunan di atas tanah tersebut tidak dapat dirobohkan karena termasuk salah satu cagar budaya sehingga tidak dapat dirobohkan.

Surat Ijo adalah istilah dari Izin Pemakaian Tanah, Izin Pemakaian Tanah yang timbul diatas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Hak pengelolaan berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *Beheersrecht* yang mana pada saat itu diterjemahkan menjadi hak penguasaan. Dari sejarahnya, izin pemakaian tanah atau yang biasa dikenal surat ijo berasal dari tanah bekas partikelir yang kemudian di hapuskan dengan adanya Undang-Undang No. 1 tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah Partikelir. Hak pengelolaan dalam sistematika hak penguasaan atas tanah tidak digolongkan menjadi hak-hak atas tanah yang tertuang di dalam Pasal 16 Undang- Undang No. 5 tahun 1960 Tentang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Izin Pemakaian Tanah tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUPA atas keberadaannya tetapi di dalam penjelasan umum II/2 yang menyatakan secara implisit bahwa negara dapat memberikan pengelolaan kepada departemen, daerah swatantra, maupun jawatan. Dengan demikian dalam UUPA telah disinggung oleh penjelasan umum UUPA namun hukum materiilnya berada di luar UUPA.<sup>10</sup>

Dari konsep izin pemakaian tanah dapat dikatakan bahwa, ijin pemakaian tanah atau yang biasa di sebut surat ijo di Kota Surabaya adalah hak penguasaan negara atas tanah yang kuasai diatas tanah hak pengelolaan. Karena merupakan hak penguasaan negara, izin pemakaian tanah berbeda dengan sertifikat hak atas tanah. Oleh karena itu izin pemakaian tanah tidak tercantum dalam UUPA.

Didalam hierarki peraturan perundang-undangan izin pemakaian tanah atau surat ijo tersebut jika di dalam

---

<sup>10</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), 9.

konteks permasalahan usaha Es Kream Z dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah, atas perubahan dari Peraturan Daerah Kota Daerah Tingkat II Surabaya nomor 1 tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut sebagai Perda IPT Surabaya).

Perpanjangan IPT yang diajukan oleh Milik Es Kream Z sesuai dengan Pasal 6 Perda IPT Surabaya menjelaskan mengenai Jenis Pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah Kota Surabaya terkait IPT digolongkan dua macam yakni pelayanan pemberian IPT dan pelayanan selain pemberian IPT, bahwa perpanjangan IPT tergolong dari pelayanan pemberian IPT.

Pasal 1 ayat (11) Perda IPT Surabaya menyatakan, “Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah yang selanjutnya disingkat Perpanjangan IPT adalah perpanjangan terhadap izin pemakaian tanah yang akan atau sudah habis masa berlakunya.” Selain itu Pasal 19 menyatakan, “IPT yang telah diterbitkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dinyatakan tetap berlaku, dengan ketentuan setelah masa berlaku IPT tersebut berakhir harus melakukan perpanjangan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.”

Milik Es Kream Z sebagai pihak pemohon telah mengajukan permohonan perpanjangan IPT kepada Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan Syarat dan prosedur yang berlaku dalam perpanjangan IPT, Milik Es Kream Z mengajukan permohonan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah tersebut diperuntukan untuk bisa masih operasional dalam menjalankan usahanya.

Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah menjelaskan terkait IPT dapat berakhir apabila: a) masa berlaku IPT berakhir dan pemegang IPT tidak memperpanjang IPT sesuai dengan ketentuan yang berlaku; b) atas permintaan sendiri; c) pemegang IPT meninggal dunia; d). IPT dicabut. Kaitanya dengan studi kasus ini adalah bahwa hak untuk menikmati izin atas pemakaian tanah tersebut masih

berlaku bagi Milik Es Cream Z karena dalam Peraturan Daerah tersebut tidak menjelaskan bahwa “penolakan” bukan termasuk dari berakhirnya IPT selain itu juga syarat untuk penolakan permohonan yang di keluarkan Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki landasan hukum yang sesuai.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Keabsahan dapat diartikan sifat yg sah; kesahan. Konsep keabsahan bermula dari lahirnya konsepsi negara hukum dimana tindakan yang dilakukan Pemerintah harus didasarkan pada adanya ketentuan hukum yang mengatur “*rechmatig van het bestuur*”, yang memiliki makna setiap tindakan hukum pemerintah harus adanya penerapan prinsip legalitas. Philipus M Hadjon menyatakan bahwa, ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) meliputi: i) wewenang, ii) substansi, dan iii) prosedur. Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal yang melahirkan asas “*praesumptio iustae causa/vermoden van rechmatig*” atau keabsahan tindakan pemerintah.<sup>11</sup> Sedangkan substansi akan melahirkan legalitas materiil. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindakan/keputusan pemerintahan.

Dalam studi kasus ini Pemerintah daerah Kota Surabaya sebagai pemangku kebijakan, dalam setiap keputusan yang akan dijatuhkan haruslah melalui koridor dan alur yang sudah sesuai dengan peraturan yang ada. Terkait dengan prinsip keabsahan tersebut, Pasal 5 UUAP menyatakan bahwa Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan 3 (tiga) pokok hal yakni, pertama asas legalitas, kedua asas perlindungan hak asasi manusia dan yang ketiga Asas- asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Selanjutnya di dalam Pasal 10 UUAP menyatakan ada 8 (delapan) AUPB yang dimaksud dari

---

<sup>11</sup> Sukardi, “Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya” (Disertasi, Surabaya, Universitas Airlangga, 2009), 111.



pasal 5 tersebut dalam undang-undang ini yakni meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Jika dibaca dengan seksama, dasar ketentuan yang digunakan Pemerintah Kota Surabaya sebagai landasan dikeluarkannya KTUN tersebut yang telah dijelaskan di Pendahuuan, memiliki muatan muatan yang tidak linier dan tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun mencantumkan UUD NRI 1945, UU HAM sebagai dasar hukum dalam bagian mengingat, namun ketiga produk hukum tersebut tidak mampu menterjemahkan sesuai substansi dan hierarkinya. Substansi dari ketiganya adalah larangan yang juga berarti pembatasan terhadap hak beragama dan berkeyakinan. Padahal, beberapa peraturan perundangan di atasnya justru konsisten memberikan perintah untuk menjamin hak kebebasan beragama dan berkeyakinan tersebut tanpa diskriminasi. Dengan demikian, fakta ini juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf b UUAP yang menyatakan bahwa HAM juga harus menjadi dasar dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, di dalam penjelasan Pasal 5 huruf b UUAP menjelaskan terkait “asas perlindungan terhadap hak asasi manusia” bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan disini Pemerintah Kota Surabaya tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945.

Selain dari aspek norma hukumnya, tindakan penolakan ini juga bisa dilihat dari aspek asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB juga bersumber dari yurisprudensi. Penulis akan menjabarkan beberapa mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dirasa relevansinya sesuai oleh penulis langsung dengan isu hukum dalam penelitian ini. *Pertama*, asas pertimbangan bahwa keputusan itu apakah sudah disertai pertimbangan yang memadai, jadi dalam memberi keputusan pemerintah harus dapat memberi

pertimbangan- pertimbangan yang benar sesuai fakta dan cukup lengkap. Disini pemerintah kota surabaya dalam menerbitkan izin tersebut tidak memberikan pertimbangan yang jelas akan kondisi fakta yang terjadi apakah sudah berkordinasi dengan pihak-pihak terkait jika kita lihat IPT yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Es Cream Z sebelumnya juga berjalan dan dapat diterbitkan, Pemerintah Kota Surabaya dalam keputusannya hanya berdasarkan asumsi dari 3 prodak hukum yang sebagai landasan penolakan jika kita lihat 3 prodak hukum tersebut tidak sejalan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dan cita-cita dari bangsa Indonesia ini.

Kedua, ketidak berpihakan atau persamaan perlakuan bahwa pemerintah dalam menjatuhkan atau menetapkan keputusan atas pertimbangan harus melihat dan mendengar dari pihak keseluruhan dan tentunya tidak boleh diskriminatif. Badan Usaha Es Cream Z sebagai badan hukum yang memiliki legalitas yang sah dan kuat di Indonesia ini seharusnya Badan Usaha Es Cream Z diperlakukan sebagaimana pada badan usaha-usaha pada umumnya, jika kita lihat keputusan kota Surabaya melihat dari UUD NRI 1945, UU HAM, UU KIHSP dalam memutuskan masih terlihat tidak sesuai dengan isi norma dalam peraturan tersebut.

Ketiga, asas kecermatan menurut penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Keempat adalah asas keterbukaan. Yang dimaksud sebagai asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam

penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Bahwa Pemerintah dalam setiap keputusannya haruslah bersifat publik, Pemerintah Kota Surabaya harus menyertakan isi pertimbangan dari kejaksaan negeri.

Selain itu di dalam Pasal 73 UU HAM menyatakan tentang pembatasan terhadap hak dan kebebasan yakni untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa. Pemerintah Kota Surabaya dalam keputusannya harus dapat membuktikan akan pembatasan tersebut jika IPT terhadap Badan Usaha Es Kream Z tidak dikabulkan.

Hukum Administrasi berfungsi sebagai jaminan terhadap perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan segala Pemerintah yang dilakukan termasuk juga penetapan KTUN. Oleh karenanya dalam penetapan KTUN haruslah sesuai dengan hukum yang berlaku. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip keabsahan dalam Hukum Administrasi memiliki tiga fungsi yakni:<sup>12</sup>

1. Bagi aparat pemerintah, prinsip keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintah (*bestuurnorm*);
2. Bagi masyarakat, prinsip keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintah (*beroepgeronden*);
3. Bagi hakim, prinsip keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindakan pemerintah (*toetsinggronden*).

Jika kita lihat dari studi kasus ini Pemerintah Kota Surabaya dalam mengeluarkan KTUN berkaitan dengan IPT terdapat ketidaklarasan dengan hukum yang berlaku, oleh karenanya media yang dapat dilakukan oleh Badan Usaha Es Kream Z adalah mengajukan gugatan atas Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan

---

<sup>12</sup> Syofyan Hadi dan Tomy Michael, "Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara," *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (Desember 2017): 5.

oleh Pemerintah Kota Surabaya, gugatan disini adalah permohonan yang berisfat tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Gugatan dalam hal ini diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan putusan.

Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa sengketa tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN Perubahan 2) adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara perseorangan atau badan hukum perdata, baik di pusat maupun daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

### **Penutup**

Berdasarkan pembahasan mengenai permasalahan sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut. Bahwa Indonesia sebagai Negara hukum yang tunduk pada hukum sebagai kedaulatan tertinggi dan berpuncak pada Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 (*grundnorm*). Milik Es Kream Z sebagai pihak pemohon telah mengajukan permohonan perpanjangan IPT kepada Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan Syarat dan prosedur yang berlaku dalam perpanjangan IPT, Milik Es Kream Z mengajukan permohonan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah tersebut diperuntukan untuk bisa masih operasional dalam menjalankan usahanya.

Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah menjelaskan terkait IPT dapat berakhir apabila: a) masa berlaku IPT berakhir dan pemegang IPT tidak memperpanjang IPT sesuai dengan ketentuan yang berlaku; b) atas permintaan sendiri; c) pemegang IPT meninggal dunia; d). IPT dicabut. Kaitanya dengan studi kasus ini adalah bahwa hak untuk

menikmati izin atas pemakaian tanah tersebut masih berlaku bagi Milik Es Kream Z apabila proses pengajuan ulang yang disetujui, karena dalam Peraturan Daerah tersebut tidak menjelaskan bahwa berakhirnya kontak bukan termasuk dari berakhirnya IPT selain itu juga syarat untuk penolakan permohonan yang di keluarkan Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki landasan hukum yang sesuai.

### Daftar Pustaka

- Hadi, Syofyan, dan Tomy Michael. "Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara." *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (Desember 2017).
- Hajati, Sri. *Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya: Airlangga University Press, 2020.
- Hanafi, Arbhie. "Perlindungan Hukum bagi Kreditor Penerima Jaminan Fidusia Berupa Bangunan yang Berdiri di atas Izin Pemakaian Tanah." Skripsi, Universitas Airlangga, 2019.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Malaka, Zuman. "Kepemilikan Tanah dalam Konsep Hukum Positif Indonesia, Hukum Adat dan Hukum Islam." *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran Pembaharuan Hukum Islam* 21, no. 1 (Juni 2018).
- . "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan terhadap Terbitnya Sertifikat Ganda (Studi Kasus Putusan Kasasi MA No. 162 K/TUN/2012)." *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran Pembaharuan Hukum Islam* 20, no. 2 (Juni 2017).
- PMPMHMT. *Pemegang Surat Ijo telah Menjadi Korban Pembodohan, Penindasan, dan Pemerasan Pemerintah Kota Surabaya (Suatu Kajian Hukum Agraria)*. Surabaya: Sekretariat PMPMHMT, 2003.
- Santoso, Urip. "Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya." *Jurnal Yuridika* 25, no. 1 (April 2010).
- Sukardi. "Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya." Disertasi, Universitas Airlangga, 2009.

Sukaryanto. "Konflik Tanah Surat Ijo di Surabaya (Sebuah Perspektif Teoretik- Resolutif)." *Jurnal Bhumi* 2, no. 2 (November 2016).

Zein, Ramli. *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.