



## Pencabutan Izin Pemakaian Tanah dan Pelepasan Aset Daerah Berupa Izin Pemakaian Tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya

Herpandu Hadiwibowo<sup>1\*</sup>, Syarifah Fatimahtazzuhrah Rukhsal Assegaf<sup>2</sup>,  
Alya Fitriani<sup>3</sup>, Amilah Fadhlina<sup>4</sup>

<sup>1-4</sup> Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

Email : [herpandu.h@gmail.com](mailto:herpandu.h@gmail.com)<sup>1</sup>, [syarifahfra@gmail.com](mailto:syarifahfra@gmail.com)<sup>2</sup>, [alvabrmantvo@gmail.com](mailto:alvabrmantvo@gmail.com)<sup>3</sup>,  
[milafadhlina47@gmail.com](mailto:milafadhlina47@gmail.com)<sup>4</sup>

**Abstract.** *The Purpose of this study is to analyze the revocation of Land Use Permits (IPT) which have expired and the release of Surabaya City regional assets in the form of IPT. Method of research used in this article is normative legal research using a conceptual approach and a case approach. Based on this research, the following conclusions can be formulated: (1) IPT is a special product released by Surabaya Government through KTUN, so that the Government has the authority to revoke IPT if it does not comply with its intended use, either by providing compensation or without compensation and; (2) IPT as an asset of the city Government can be released by paying a certain amount of compensation with a land release agreement which is regulated in Perwali Surabaya 51/2015.*

**Keywords:** *Land Use Permit, Revocation, Asset Disposal*

**Abstrak.** Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menelaah pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang masa keberlakuannya telah habis dan bagaimana pelepasan aset Daerah Kota Surabaya berupa IPT. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Berdasarkan penelitian ini, dirumuskan kesimpulan sebagai berikut: (1) IPT merupakan produk khusus yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui KTUN, sehingga Pemkot berwenang mencabut IPT apabila tidak sesuai peruntukannya baik melalui pemberian maupun tanpa ganti rugi; dan (2) IPT sebagai aset Pemkot dapat dilepaskan dengan membayar sejumlah kompensasi dengan perjanjian pelepasan tanah yang tata cara diatur dalam Perwali Surabaya Nomor 51/2015.

**Kata kunci:** Izin Pemakaian Tanah (IPT), Pencabutan IPT, Pelepasan Aset

### 1. PENDAHULUAN

Tanah dalam sistem hukum nasional Indonesia memiliki hierarki atas penguasaan tanah yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam UUPA diatur mengenai hierarki penguasaan hak atas tanah yang terdiri atas beberapa hak atas tanah, yang salah satunya merupakan hak menguasai dari negara atas tanah.<sup>1</sup> UUPA merupakan ujung tombak regulasi pertanahan dan pintu utama bagi terwujudnya hak warga negara terhadap tanah.<sup>2</sup> Pembahasan mengenai Izin Pemakaian Tanah (IPT) saling berkaitan dengan Hak Menguasai Negara (HMN), yakni suatu hak atas tanah yang berbentuk inventarisasi yang berasal dari negara. HMN umumnya diberikan dalam bentuk Hak Pakai atau Hak Pengelolaan (HPL). Hak Pakai dan HPL tersebut merupakan suatu hak yang dapat diberikan

<sup>1</sup> Sri Hajati, et.al. (2021). *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. Surabaya:Kencana Prenada Media. h. 53

<sup>2</sup> Sarkawi, (2014). *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Yogyakarta:Graha Ilmu. h. 4

kepada pihak ketiga untuk suatu peruntukan yang telah diperjanjikan sehingga timbul hubungan hukum “pinjam-pakai” dan pihak penerima Hak Pakai atau HPL tersebut harus memenuhi kewajibannya untuk membayar retribusi dan/atau persyaratan lain yang ditentukan Perundang-Undangan.<sup>3</sup>

Eksistensi IPT di Surabaya tak luput dari sejarah lahirnya Reforma Agraria di Indonesia pasca kemerdekaan. Regulasi yang pada zaman berkuasanya kolonial Belanda bersumber dari *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit* yang bersifat mendiskriminasi kaum bumiputera di reformasi melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sebagaimana termaktub dalam penjelasan umumnya, UUPA memiliki tujuan untuk “(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; dan (3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya”.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (Perda No. 3/2016) telah mengatur mengenai ketentuan IPT. IPT yang berlaku di Surabaya memiliki tiga macam masa berlaku, yaitu

- Jangka Pendek;  
IPT berjangka pendek adalah IPT yang memiliki masa keberlakuan selama 3 (tiga) tahun.
- Jangka Menengah; dan  
IPT berjangka menengah adalah IPT yang memiliki masa keberlakuan selama 5 (lima) tahun.
- Jangka Panjang.  
IPT berjangka panjang adalah IPT yang memiliki masa keberlakuan selama 20 (dua puluh) tahun.

Pemegang IPT dapat mengajukan perpanjangan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (11) Perda No. 3/2016. Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwasannya perpanjangan dapat dilakukan pada IPT yang akan atau sudah habis masa berlakunya. Namun, hal ini menjadi problematika tatkala pemerintah melakukan pencabutan IPT yang telah atau akan berakhir

---

<sup>3</sup> Patricia Sembiring. (2019). *Permohonan Hak Atas Tanah Oleh Pemegang Izin Pemakaian Tanah di Kota Surabaya*. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. h. 19

ditengah pemanfaatan tanah oleh pemegang IPT, ditambah lagi keabsahan atas pencabutan IPT oleh Pemkot Surabaya acapkali menimbulkan pertanyaan.

Namun dalam hal ini, perlu dipahami bahwasannya IPT memiliki perbedaan dengan pemberian HPL atau hak pakai pada pihak ketiga yang mendapatkan sebagian hak atas tanah. Pembahasan mengenai IPT dan HPL seringkali menimbulkan pertanyaan apakah IPT merupakan bentuk dari hak menguasai negara yang diberikan pada Pemkot Surabaya? Lebih lanjut untuk menjawab pertanyaan ini harus terlebih dahulu dipahami bahwa IPT merupakan bentuk penguasaan yang berasal dari pengelolaan aset pemerintah berdasarkan hukum administrasi berupa perizinan. Adapun dalam hal ini IPT merupakan salah satu aset daerah berupa tanah (benda tidak bergerak) yang diberikan kepada pihak ketiga dalam bentuk izin, termasuk pihak ketiga secara badan hukum maupun perorangan. Dalam masyarakat, dokumen izin pemakaian atas tanah tersebut dikenal dengan “Surat Ijo” dikarenakan sampul surat sewa yang diterbitkan tersebut memiliki warna hijau. Sehingga dalam hal sewa-menyewa aset Pemkot ini maka yang mengeluarkan IPT adalah Pemkot Surabaya dan bukan Kantor Pertanahan.<sup>4</sup> Adapun Pemkot Surabaya yang mengeluarkan izin tersebut dapat melakukan pendelegasian kewenangan kepada dinas yang bertugas mengelola tanah dan bangunan di kota Surabaya.

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (*legal research*) dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>5</sup> Melalui penggunaan metode *statute approach*, pembahasan penelitian akan bertolak dari peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Kemudian melalui metode *case approach*, penelitian akan mengangkat kasus konkrit yang relevan isu yang dihadapi dalam bentuk putusan pengadilan yang inkrah (*inkracht*). Lalu dengan melalui metode *conceptual approach*, penelitian akan didasarkan pada doktrin-doktrin dan pendapat para ahli untuk memahami gagasan konsep penyelesaian hukum.<sup>6</sup> Sumber bahan hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) yang

---

<sup>4</sup> Oemar Moechthar. (2020). *Dinamika Hukum Agraria Indonesia*. Surabaya:Kencana Prenada Media. h. 429

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki (2016). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media. h. 60

<sup>6</sup> *Ibid.*

kemudian akan diinterpretasikan dan di analisis berdasarkan isu hukum yang diangkat. Adapun metode analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui metode interpretasi sistematis dengan menghubungkan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, interpretasi historis dengan menelusuri sejarah dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan, serta interpretasi gramatikal yakni dengan menafsirkan bunyi-bunyi ketentuan perundang-undangan dari segi bahasa atau kalimat.<sup>7</sup>

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Alasan Pencabutan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan AUPB**

Merujuk dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, “Pemerintah Daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum, dan meningkatkan daya saing daerah”.<sup>8</sup> IPT berdasarkan Perda No. 3/2016 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 UUPA”. Izin yang dimaksud dalam IPT memiliki makna izin sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30/2014). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 14 UU 30/2014, izin ialah “keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

IPT adalah produk khusus berupa pemberian izin oleh Pemerintah Kota Surabaya yang tidak diatur dalam perundang-undangan lainnya, melainkan hanya pada Peraturan Daerah Surabaya. Izin yang diberikan dalam IPT adalah untuk memakai tanah aset milik Pemkot Surabaya, sehingga IPT ini akan menjadi bentuk legalitas pemanfaatan tanah. Izin yang diberikan dalam IPT hanyalah izin untuk memakai tanah.<sup>9</sup> Dalam hal ini, pemegang IPT tidak memiliki hak

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media. h. 290

<sup>8</sup> Galang Putra Praja, Heru Kuswanto, ‘Analisis Yuridis Hak Menguasai Negara Melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) Untuk Kepentingan Umum’, (2023) 20 Jurnal Hukum. h. 105

<sup>9</sup> Sriwati, ‘Surat Ijo Dipandang Dari Dasar Hukum Dan Pelaksanaannya’, (2019) 7 Jurnal Education and Development, h. 384.

atas tanah sebagaimana diatur di UUPA, melainkan hanya diberikan “izin” untuk memanfaatkan tanah sebagaimana waktu dan peruntukan yang telah ditentukan sendiri oleh pemerintah kota (dinas yang diberikan kewenangan), sehingga IPT adalah perbuatan hukum sepihak sebagai bentuk dari legalitas pemanfaatan tanah terhadap tanah yang bukan merupakan hak atas tanah. Pejabat yang berwenang dapat menerbitkan izin yang termasuk merupakan bentuk kewenangan atas otonomi daerah yang dimiliki Pemerintah Daerah Surabaya. Arief Sidharta mendefinisikan izin sebagai suatu kebolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang dilarang. Izin merupakan suatu kewenangan pemerintah untuk memberikan pelayanan dan mengatur kegiatan masyarakat. Izin yang dikeluarkan adalah berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), sehingga dalam penerbitannya harus mendasar pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Berdasarkan UU No. 30/2014, prinsip AUPB dipergunakan sebagai dasar penggunaan wewenang untuk pejabat pemerintahan guna membuat dan mengeluarkan KTUN dalam rangka penyelenggaraan pemerintahannya.

KTUN sendiri menurut Pasal 1 angka 7 UU No. 30/2014, yakni “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. Dimana izin dalam bentuk IPT termasuk ke dalam KTUN, karenanya izin ini haruslah memenuhi syarat sah keputusan dalam Pasal 52 UU No. 30/2014, yakni:

- Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang  
Dimana merujuk pada ketentuan pada Pasal 4 ayat (2) Perda No. 3/2016, kewenangan untuk mengeluarkan izin berada pada Pemerintah Kota Surabaya dan Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.
- Dibuat sesuai prosedur  
Dimana dalam hal ini, untuk diterbitkannya IPT, pihak yang berkepentingan harus mengajukan permohonan IPT dan mengikuti prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait pemberian IPT.
- Substansi sama dengan objek Keputusan.  
Dalam hal ini, substansi dalam IPT adalah menyatakan mengenai pemanfaatan tanah yang diberikan dengan Izin Pemakaian Tanah dengan syarat bagi pemohon IPT untuk membayar retribusi.

Mengingat bahwa IPT adalah suatu produk khusus Pemkot Surabaya yang berbentuk KTUN, maka dalam pencabutannya pun haruslah tunduk pada ketentuan pencabutan KTUN. Pasal 64 ayat (1) UU No. 30/2014 menyebutkan bahwa “keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan bilamana terdapat cacat wewenang, cacat prosedur, dan/atau cacat substansi”. Tak hanya itu, pencabutan juga harus memperhatikan AUPB. Apabila KTUN itu ditemukan salah satu cacat yang telah disebutkan dan telah memperhatikan AUPB, maka KTUN tersebut dapat dicabut dan dilakukan pembatalan oleh pejabat yang menerbitkan, oleh karena pejabat tersebut memiliki kewenangan untuk menerbitkan maka pula hanya ia yang dapat membatalkan keputusannya sendiri sesuai dengan asas *contrarius actus*. Dilakukannya pencabutan oleh pejabat yang memiliki wewenang tersebut dilakukan atas dasar perintah Putusan PTUN yang diantaranya dapat menyatakan bahwa KTUN tidak sah atau membatalkan. Berdasarkan Pasal 10 Perda No. 3/2016 menyatakan bahwa IPT dapat berakhir dalam hal *pertama*, keberlakuan IPT berakhir dan pemegang IPT tidak memperpanjang IPT, *kedua*, atas permintaan pemegang IPT sendiri, *ketiga*, pemegang IPT meninggal dunia, dan *keempat*, IPT dicabut. Maka dengan dicabutnya IPT akan memberikan akibat hukum berakhirnya IPT tersebut.

Merujuk pada permasalahan dalam Putusan Nomor: 150/G/2018/PTUN.SBY dengan objek sengketa berupa Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/3884/436.7.11/2018 tanggal 6 Juli 2018 tentang Pencabutan Surat Izin Pemakaian Tanah Nomor 188.45/0052B/436.6.18/2010 tanggal 15 Januari 2010. Objek Tanah di Jalan Darmo Permai Selatan 01/79 Surabaya atas nama Heng Hok Soei/Shindo Sumidomo dianggap mengakibatkan kerugian bagi pihak penggugat. Atas hal ini, Walikota Surabaya sebagai pihak tergugat mendalilkan bahwasannya keputusan pencabutan IPT tersebut didasarkan atas beberapa hal yakni penggugat dianggap melakukan penelantaran tanah objek IPT, tanah IPT ini selanjutnya ingin dimanfaatkan oleh Pemkot untuk kepentingan umum, dan IPT telah berakhir sejak 14 September 2014, sehingga secara hukum sejak tanggal 14 September 2014 tersebut Penggugat tidak mempunyai hak untuFk memakai atau memanfaatkan tanah. Namun, pihak penggugat menyatakan bahwa objek tersebut tidaklah ditelantarkan melainkan tanah IPT tersebut masih terhambat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) karena Surat Keterangan Rancangan Kota (SKRK) sebagai syarat mengeluarkan IMB belum disetujui oleh Dinas Tata Kota.

Dalam putusan tersebut gugatan penggugat untuk seluruhnya dikabulkan oleh majelis hakim. Selain itu, majelis hakim juga menyatakan batal KTUN Walikota Surabaya yang mencabut

IPT penggugat. Namun, bila ditelaah lebih jauh, alasan-alasan pencabutan IPT berdasarkan Perda No. 3/2016 salah satunya menyatakan dapat dilakukan bilamana terdapat pelanggaran atau ketidakpatuhan ketentuan dalam surat IPT. Pasal 12 Perda No. 3/2016 menyatakan bahwa pencabutan IPT dapat dilakukan dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian atas bangunan. Dalam pencabutan tanpa pemberian kerugian dapat dilakukan apabila, “(a) pemegang IPT melanggar atau tidak memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam surat IPT; (b) tanah ditelantarkan hingga 3 (tiga) tahun sejak dikeluarkannya IPT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8; (c) Ternyata dikemudian hari diketahui bahwa persyaratan yang diajukan untuk mendapatkan IPT tidak benar; (d) Pemegang IPT tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai subyek pemegang IPT; (e) Adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.” Pencabutan yang diberikan ganti kerugian hanya terbatas pada keadaan IPT yang telah memiliki bangunan dan tanah IPT dibutuhkan untuk kepentingan umum sebagaimana Pasal 12 ayat (2), (3), dan (4), Perda No. 3/2016. Dalam hal demikian, ganti kerugian diberikan Pemkot selaku pemberi izin yang ingin menggunakan tanah yang masih berstatus IPT tersebut untuk kepentingan umum, namun di tanah tersebut diijazahi bangunan. Sehingga pencabutan IPT akan disertai ganti rugi yang besarnya akan dinilai oleh penilai publik. Apabila pemegang IPT tidak ingin menerima ganti kerugian tersebut, maka besaran ganti kerugian tersebut akan dititipkan ke Pengadilan Negeri, adapun juga penitipan ganti kerugian dilakukan apabila pemilik bangunan tersebut tidak diketahui keberadaannya.

Merujuk pada konsideran dalam Perda No. 3/2016 yaitu dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (PP Penguasaan Tanah), menyatakan bahwa tanah negara adalah “Tanah yang dikuasai oleh Negara”. Lebih lanjut dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) PP Penguasaan Tanah Negara menyebutkan bahwa “(1) Kementerian, jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek; (2) Perizinan untuk memakai tersebut dalam ayat 1 di atas dari pasal ini bersifat sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali”. Adapun AUPB sebagai rambu-rambu dan pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan oleh Pejabat Pemerintahan yang memiliki wewenang, salah satunya adalah sebagai acuan bagi pejabat dalam mengeluarkan penetapan/*beschikking*. Mengacu pada Pasal 1 angka 17 UU No. 30/2014, yang dimaksud dengan AUPB yakni, “AUPB adalah

prinsip yang digunakan sebagai dasar bagi pejabat penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. AUPB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang ini meliputi asas: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik”.

Menurut Ridwan HR, fungsi AUPB dapat juga dalam hal “(1) Bagi administrasi negara/pemerintah, berfungsi sebagai pedoman dalam menafsirkan dan menerapkan peraturan yang samar atau tidak jelas, serta menghindarkan administrasi negara dari tindakan yang menyimpang dari ketentuan perundang-undangan, (2) Bagi masyarakat sebagai pencari keadilan berfungsi sebagai dasar gugatan, (3) Bagi hakim PTUN berfungsi sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara, (4) Bagi badan legislatif, AUPB dapat digunakan dalam merancang undang-undang”.<sup>10</sup> Pencabutan IPT merupakan KTUN yang memiliki unsur-unsur sebagaimana Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan pasal tersebut menyebutkan, “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. KTUN memiliki implikasi langsung dan tidak membutuhkan persetujuan dari pihak yang terkait.

### **Kedudukan Hak Menguasai Negara (HMN) Pada Tanah Yang Diberikan Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan Pelepasan Aset Pemerintah Daerah Dengan IPT Sebagai Obyeknya**

Hak Menguasai Negara (HMN) atas tanah termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) *juncto* Pasal 2 ayat (1) UUPA yang memberikan landasan bagi negara untuk menguasai dan mempergunakan kekayaan alam yang terkandung untuk kemakmuran rakyat.<sup>11</sup> definisi dari hak penguasaan tanah sendiri adalah keseluruhan rangkaian kewajiban, wewenang, dan/atau larangan pemegang haknya untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihaki.<sup>12</sup> Pemerintah sebagai organ suatu negara yang

---

<sup>10</sup> Ridwan HR. (2011). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta:Rajawali Press. h. 239

<sup>11</sup> Irawan Soerodjo, (2014). *Hak Pengelolaan Atas Tanah (Eksistensi, Pengaturan, dan Praktik)*. Yogyakarta:LaksBang Mediatama. h. 55

<sup>12</sup> Boedi Harsono, (1994). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta:Djambatan. h. 20

memiliki kewenangan menguasai tanah dapat memberikan penguasaan dan penggunaan tanah kepada setiap individu atau badan hukum (privat atau publik) di Indonesia. Perlu diketahui bahwasannya HMN atas tanah memiliki artian bahwa negara tidak memiliki untuk memiliki, melainkan hanya untuk mengatur dan mengelola tanah guna kesejahteraan dan kepentingan rakyatnya. Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin/ keputusan/ surat yang dikeluarkan melalui pejabat yang berwenang sebagai dasar penguasaan yang ditujukan untuk perorangan atau badan hukum. Hak menguasai tanah oleh negara di Kota Surabaya dapat dipergunakan dalam bentuk IPT untuk kepentingannya seorang pihak maupun dimanfaatkan oleh pihak ketiga untuk kepentingannya.<sup>13</sup> Berdasarkan uraian di atas, maka tidak semua subyek hukum dapat menjadi subyek hukum atas Hak Pengelolaan (HPL). Hal ini dikarenakan HPL tersebut memiliki perbedaan tersendiri dibandingkan hak-hak atas tanah lainnya. perbedaan tersebut yakni sebagian kewenangan pelaksanaan HPL dapat dilimpahkan kepada pemegangnya. Adapun yang dapat memiliki HPL meliputi yang merupakan institusi yang mewakili negara, meliputi instansi pemerintah, jawatan atau badan milik negara.

Pada dasarnya tanah sebagai objek IPT tersebut diakui oleh Pemkot Surabaya sebagai aset milik yang telah dicatatkan dan didaftarkan di dalam Sistem Manajemen Barang Daerah (SIMBADA) Kota Surabaya, sehingga pemkot dapat dikatakan sebagai pihak yang menguasai aset tersebut. Namun faktanya, pemkot Surabaya tidak memiliki kewenangan yang sempurna atas itu, dikarenakan aset-aset yang dicatat dalam SIMBADA tidak dilakukan pendaftaran kepada Kantor Pertanahan. Padahal, pendaftaran hak pengelolaan ini sangat penting terlebih untuk selanjutnya diterbitkan sertipikat hak pengelolaan yang bertujuan untuk memberikan kewenangan sempurna bagi pemegang HPL, yang mana dalam hal ini adalah merupakan Pemerintah Kota Surabaya). Keabsahan wewenang pemegang HPL didasarkan pada keberadaan sertipikat hak pengelolaan. Dengan mana dalam hal ini, Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki keterkaitan dalam pemberian IPT. Perolehan IPT dilakukan oleh Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya yang didasarkan pada Perda No. 3/2016, bukan melalui BPN.<sup>14</sup> Sehingga akan muncul pertanyaan apakah terdapat wewenang sah yang dimiliki oleh Pemerintah kota Surabaya atas aset-aset yang diakui sebagai dalam penguasaannya. Oleh karena itu, Pemkot menciptakan

---

<sup>13</sup> Urip Santoso, 'Penggunaan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Oleh Pihak Ketiga Dalam Bentuk Izin Pemakaian Tanah (Perspektif Hukum Pertanahan)', (2018) 23 Perspektif, h.151

<sup>14</sup> Elsa Indira Larasati, et. al 'Konflik Surat Ijo Dalam Penerbitan Izin Pemakaian Tanah Hak Pengelolaan Di Kota Surabaya', (2020) 4 Syiah Kuala Law Journal. h. 172

produk hukum Surat Ijo atas dasar sebab Pemkot itu sendiri tidaklah memiliki kewenangan berdasarkan sertipikat HPL.

Merujuk Pasal 1 angka 7 Perda No. 3/2016, IPT tidak diberikan dari pemberian hak pakai atau hak atas tanah lain. Lebih lanjut dalam pasal 1 angka 6 menyebutkan, “tanah adalah tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah Daerah”. Pemegang IPT hanya dapat membangun tempat tinggal di atas tanah negara yang dihaki-nya sesuai Surat Izin Pemakaian Tanah (SIPT) yang dimiliki sebagai bukti alas haknya.<sup>15</sup> Negara hanya memberikan kepercayaan secara administratif kepada pemerintah kota sebagai pemilik tanah surat ijo guna melakukan pengelolaan tanah yang berkaitan.<sup>16</sup> Tanah surat ijo tersebut pada dasarnya adalah bukan HAT sebagaimana yang diatur dalam UUPA, melainkan tanah aset milik negara dimana pemerintah kota berperan sebagai pengelola aset tersebut.<sup>17</sup> Sehingga, meskipun terdapat skema yang serupa dalam UUPA dengan IPT, yakni sewa menyewa sebagaimana dalam Pasal 44, konsep dalam IPT tidaklah sama. Dalam skema sewa menyewa sebagaimana dalam Pasal 44 UUPA, hak sewa hanya dapat diberikan diatas hak milik dan dipergunakan oleh penyewa dengan membayar sejumlah uang sewa.<sup>18</sup> Sewa menyewa berbeda dengan skema IPT, dalam skema tersebut, pemerintah kota Surabaya tidaklah memiliki hak atas tanah yang dibebankan IPT diatasnya. Oleh karenanya, konsep pemanfaatan tanah dalam IPT tidak sama dengan sebagaimana yang ditentukan UUPA sehingga tidak dapat dikatakan sebagai sewa-menyewa.<sup>19</sup>

Menurut pandangan Urip Santoso menyatakan tujuan dari pemberian izin digunakan sebagai bukti bahwa kegiatan-kegiatan pemegang izinnya tidak melanggar hukum dan sebagai bukti apabila orang lain melakukan protes.<sup>20</sup> Mengingat bahwasannya IPT merupakan aset Pemkot Surabaya, oleh karena itu, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah *jo*. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP PBMND) harus diterapkan dalam pengelolaannya. Merujuk ketentuan Pasal 2

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Sukaryanto, ‘Konflik Tanah Surat Ijo di Surabaya (Sebuah Perspektif Teoretik-Resolutif)’, (2016) 2 No. 2 Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan. h. 174

<sup>17</sup> Erly Aristo, et. al. ‘Pelepasan Asset Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya Kepada Pemegang Izin Pemakaian Tanah’ (2022) 10 Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan. h. 473

<sup>18</sup> Irminda Tutik Sundari, ‘Pelaksanaan Pemberian Hak Sewa Tanah Untuk Bangunan Bagi Sekolah Swasta Dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Di Kota Tangerang Selatan’, (2016) Jurnal UAJY. h. 2

<sup>19</sup> Erly Aristo, *et.al*, *Op. cit.*

<sup>20</sup> Urip Santoso, *Op.cit.* h. 156

ayat (1) PP PBMND menyebutkan bahwa, “Barang Milik Negara/Daerah meliputi : (a) barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah dan (b) barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah”. Ketentuan demikian memberikan makna bahwa aset pemkot tersebut merupakan BMN yang dikelola pemerintah daerah. Sebagai pemilik aset, pemkot memiliki kewenangan untuk memberikan sebagian asetnya untuk dimanfaatkan sesuai peruntukannya dengan catatan bahwasannya aset tersebut tetap menjadi milik pemerintah.<sup>21</sup> Dengan demikian, sebagai pihak yang mengelola barang milik negara (BMN), pemkot juga dapat dianggap memiliki hak menguasai negara, yang mencakup tidak hanya aspek penyediaannya, tetapi juga penetapan tujuan dan pemanfaatannya demi kesejahteraan rakyat. Pun sejalan dengan prinsip otonomi daerah dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwasannya “Pemerintah Daerah dapat menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan guna kepentingan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.”

Dalam hal ini, eksistensi IPT yang merupakan izin pemakaian tanah juga melekat pada aset Pemda. IPT yang merupakan aset daerah pemkot Surabaya juga dapat dilepaskan kepemilikannya. Dimana PERDA Kota Surabaya 16/2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya memberikan ruang bagi pemegang IPT untuk memperoleh HAT yang berasal dari aset pemerintah kota Surabaya. Berdasarkan Pasal 3 Perda No. 3/2016 terdapat kriteria yang harus dipenuhi untuk memperoleh HAT, yaitu “(a) Peruntukan IPT adalah Perumahan dengan penggunaan untuk rumah tinggal; (b) Pemohon merupakan pemegang IPT selama 20 (dua puluh tahun secara berturut-turut; (c) IPT masih berlaku; (d) luas IPT maksimal 250 m<sup>2</sup> (dua ratus lima puluh meter persegi); (e) hanya satu persil yang bisa dilepaskan bagi yang mempunyai IPT lebih dari satu persil; (f) tidak dalam sengketa/masalah; dan (g) tidak termasuk dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah”.

Tentunya dalam hal ini, pelepasan tanah IPT oleh Pemkot Surabaya adalah dengan membayar sejumlah kompensasi sesuai dengan perjanjian pelepasan tanah yang selanjutnya diatur dalam Perwali 51/2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya. Cara perolehan tersebut berdasarkan uraian dari Pasal 5 Perda 16/2014 *jo.* Pasal 6 Perwali 51/2015

---

<sup>21</sup> Galang Putra Praja, et.al, ‘Analisis Yuridis Hak Menguasai Negara Melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) Untuk Kepentingan Umum’, (2023) 20ma Istinbath: Jurnal Hukum, h. 10

adalah dengan membuat permohonan dan melengkapi berkas permohonan ukur peta bidang dan diserahkan kepada Kepala Dinas untuk lebih lanjut dinilai besaran kompensasi tanah oleh lembaga independen dan dapat dilanjutkan dengan adanya usulan dari Walikota kepada DPRD untuk melepas aset, kemudian apabila disetujui maka ditetapkanlah SK Walikota yang berisi tentang pelepasan tanah dengan cara pembayaran kompensasi dan terakhir penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST) sebagai dasar penghapusan tanah dari daftar barang pengguna dan daftar barang milik daerah serta pencabutan IPT sebagaimana ketentuan dalam Pasal 81 *jo.* Pasal 83 PP PBMND.

#### **4. KESIMPULAN**

Berdasarkan Perda No. 3/2016, 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 UUPA”. IPT merupakan produk khusus yang dikeluarkan oleh Pemkot Surabaya melalui KTUN sehingga harus mendasar pada peraturan perundang-undangan dan AUPB. Karena merupakan KTUN, maka pemerintah memiliki kewenangan untuk mencabut atau tidak memperpanjang IPT apabila penerima izin tidak mempergunakannya sesuai dengan yang diatur dalam Perda No. 3/2016. Merujuk kondisi tersebut, pemkot tidak serta merta mencabut IPT melainkan pencabutan dilakukan baik dengan pemberian ganti kerugian maupun tanpa ganti kerugian sebagaimana diatur dengan Pasal 12 Perda No. 3/2016. Terhadap pemberian ganti kerugian ini dikhususkan pada IPT yang terdapat bangunan di atasnya. Pencabutan IPT akan memiliki akibat hukum berupa subjek IPT tidak lagi memiliki hubungan hukum dengan objek IPTnya, dapat dikatakan hubungan hukum diantaranya telah berakhir. Begitu pula dengan akibat hukum tidak diperpanjangnya IPT. Apabila pencabutan atau tidak diperpanjangnya IPT menjadi keberatan bagi pemegang IPT, maka pemegang IPT dapat mengajukan gugatan ke PTUN sebagai upaya hukum yang dapat dilakukan.

Kemudian terhadap ketentuan pelepasan tanah IPT oleh Pemkot Surabaya yakni dilakukan dengan membayar sejumlah kompensasi sesuai dengan perjanjian pelepasan tanah yang selanjutnya diatur dalam Perwali 51/2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya *jo.* Pasal 5 Perda 16/2014. Pihak yang ingin melakukan permohonan pelepasan tanah objek IPT mengajukan kepada Kepala Dinas Kantor Pertanahan. Setelah itu maka akan dilakukan penilaian oleh lembaga independen yang akan dilanjutkan dengan persetujuan Walikota

terhadap usulan pelepasan aset tersebut. Pelepasan aset tanah IPT harus diberikan kepada DPRD untuk selanjutnya dikaji dan mendapatkan persetujuan. Ketika prosedur yang telah diuraikan tersebut terpenuhi maka SK walikota diterbitkan untuk melepas tanah dengan cara pembayaran kompensasi. Tahapan terakhir dari pelepasan tanah IPT dilakukan dengan penghapusan objek tersebut dalam Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna. Selain itu, tanah objek IPT juga dihapusbuku dari daftar Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D). Langkah terakhir adalah dengan membawa seluruh dokumen yang telah diperoleh untuk dibawa dan diurus ke kantor pertanahan dimana letak tanah itu berada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aristo, E., Purwaningsih, W., & Astuti, D. (2022). Pelepasan asset hak pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya kepada pemegang izin pemakaian tanah. *Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan*, 10(1), 470–479. <https://doi.org/10.37081/ed.v10i1.3266>
- Hajati, S., & tim. (2021). *Politik hukum pertanahan Indonesia*. Kencana Prenada Media.
- Harsono, B. (1994). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- HR, R. (2011). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Rajawali Press.
- Larasati, E. I., Saputra, Y. F., & Ilhami, M. (2020). Konflik surat ijo dalam penerbitan izin pemakaian tanah hak pengelolaan di Kota Surabaya. *Syiah Kuala Law Journal*, 4(2), 185–197. <https://doi.org/10.24815/sklj.v4i2.17660>
- Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar ilmu hukum*. Kencana Prenada Media.
- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media.
- Moechthar, O. (2020). *Dinamika hukum agraria Indonesia*. Kencana Prenada Media.
- Praja, G. P., & Kuswanto, H. (2023). Analisis yuridis hak menguasai negara melalui izin pemakaian tanah (IPT) untuk kepentingan umum. *Istinbath Jurnal Hukum*, 20(1), 104–110.
- Rahmanisa, A. (2020). Perolehan hak atas tanah yang berasal dari izin pemakaian tanah Kota Surabaya. *Jurist-Diction*, 3(3), 765–779. <https://doi.org/10.20473/jd.v3i3.18622>
- Santoso, U. (2018). Penggunaan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya oleh pihak ketiga dalam bentuk izin pemakaian tanah (perspektif hukum pertanahan). *Perspektif*, 23(3), 150–161. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v23i3.654>

- Sarkawi. (2014). *Hukum pembebasan tanah hak milik adat untuk pembangunan kepentingan umum*. Graha Ilmu.
- Sembiring, P. (2019). *Permohonan hak atas tanah oleh pemegang izin pemakaian tanah di Kota Surabaya* [Skripsi, Universitas Katolik Parahyangan].
- Soerodjo, I. (2014). *Hak pengelolaan atas tanah (eksistensi, pengaturan, dan praktik)*. LaksBang Mediatama.
- Sriwati. (2019). Surat ijo dipandang dari dasar hukum dan pelaksanaannya. *Jurnal Education and Development*, 7(4), 383–389. <https://doi.org/10.37081/ed.v7i4>
- Sukaryanto. (2016). Konflik tanah surat ijo di Surabaya (sebuah perspektif teoretik-resolutif). *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 2(2), 165–178. <https://doi.org/10.31292/jb.v2i2.68>
- Sundari, I. T. (2016). Pelaksanaan pemberian hak sewa tanah untuk bangunan bagi sekolah swasta dalam mewujudkan perlindungan hukum di Kota Tangerang Selatan. *Jurnal UAJY*, 1–10. <http://e-journal.uajy.ac.id/id/eprint/9213>