

KEPASTIAN HUKUM IZIN PEMAKAIAN
TANAH DI KOTA SURABAYA PASCA
BERLAKUNYA PERWALI KOTA SURABAYA
NOMOR 28 TAHUN 2024

Moch.Qadafi Muslim
UIN Sunan Ampel Surabaya
muslimibnua@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
Kepastian Hukum, Izin Pemakaian Tanah, Perwali Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Hukum Agraria	<p><i>Izin Pemakaian Tanah (IPT) di Kota Surabaya merupakan salah satu bentuk perizinan pemakaian tanah yang pengaturannya perlu dikaji dari aspek kepastian hukum. Berlakunya Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, yang mencabut Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021, menjadi dasar untuk menelaah perubahan pengaturan IPT serta implikasinya terhadap kedudukan hukum pemegang izin. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perubahan pengaturan IPT setelah berlakunya peraturan tersebut, mengkaji kepastian hukum bagi pemegang IPT, serta menilai kesesuaian pengaturannya dengan hukum agraria nasional. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui studi kepustakaan. Bahan hukum yang dikaji meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, dan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, serta literatur hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perwali tersebut mengatur pelayanan IPT secara rinci, mulai dari peresmian, pemutihan, perpanjangan, hingga pencabutan, dengan pengajuan permohonan secara elektronik melalui Surabaya Single Window, serta menjamin keberlakuan IPT yang terbit sebelumnya sampai masa berlakunya berakhir. Meskipun demikian, kedudukan pemegang IPT tetap terbatas karena IPT hanya berupa izin dan bukan hak atas tanah, sehingga dapat dicabut dalam kondisi tertentu. Pengaturan tersebut pada dasarnya sejalan dengan</i></p>

	<i>hukum agraria nasional sepanjang IPT tidak dipahami sebagai pemberian hak atas tanah.</i>
Keywords	Abstract
<i>Legal Certainty, Land Use Permit, Surabaya Mayor Regulation Number 28 of 2024, Agrarian Law.</i>	<i>The Land Use Permit (Izin Pemakaian Tanah or IPT) in Surabaya is a form of licensing for the use of land whose regulation needs to be examined from the perspective of legal certainty. The enactment of Surabaya Mayor Regulation Number 28 of 2024 on Procedures for Land Use Services, which revoked Mayor Regulation Number 6 of 2021, provides the basis for examining changes in IPT regulation and their implications for the legal position of permit holders. This study aims to analyze changes in IPT regulation following the enactment of the regulation, to examine legal certainty for IPT holders, and to assess the conformity of the regulation with national agrarian law. This study uses a normative legal research method with a statutory approach and a conceptual approach through library research. The legal materials examined include Law Number 5 of 1960 on Basic Agrarian Principles, Surabaya City Regional Regulation Number 3 of 2016 on Land Use Permits, and Mayor Regulation Number 28 of 2024, along with relevant legal literature. The results show that the regulation sets out IPT services in detail, from initial granting and regularization to extension and revocation, with applications submitted electronically through Surabaya Single Window, and it guarantees the validity of previously issued IPTs until they expire. However, the position of IPT holders remains limited because an IPT is merely a permit and not a land right, so it may be revoked under certain conditions. This arrangement is generally consistent with national agrarian law as long as IPT is not understood as the granting of a land right.</i>

Pendahuluan

Tanah mempunyai kedudukan penting dalam kehidupan masyarakat, baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai sarana untuk menjalankan kegiatan usaha. Di Kota Surabaya, sebagian tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh Pemerintah Kota dimanfaatkan oleh masyarakat berdasarkan Izin Pemakaian Tanah (IPT), yang lebih dikenal dengan sebutan “Surat Ijo”. Pengaturan IPT di Kota Surabaya didasarkan pada Peraturan Daerah Kota

Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, sedangkan tata cara pelayanannya diatur lebih lanjut melalui peraturan wali kota.¹ Dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, IPT didefinisikan sebagai izin yang diberikan oleh wali kota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah, dan bukan merupakan pemberian hak pakai maupun hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).² Ketentuan tersebut menegaskan bahwa IPT merupakan instrumen perizinan administratif yang kedudukannya berbeda dari hak atas tanah menurut hukum agraria nasional.

Perbedaan kedudukan hukum tersebut menjadi persoalan ketika di atas tanah yang digunakan berdasarkan IPT telah berdiri rumah tinggal atau bangunan usaha yang memiliki nilai ekonomi dan sosial bagi pemegang izin. Navisa dan Widharta menjelaskan bahwa dokumen IPT secara fisik dapat menyerupai sertifikat tanah, tetapi tidak memberikan kedudukan sebagai pemegang hak atas tanah karena pemegangnya hanya memperoleh izin untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah milik pemerintah kota.³ Sementara itu, Ritonga, Lubis, dan Sembiring menguraikan persoalan hukum bangunan di atas tanah berstatus IPT, khususnya berkaitan dengan keterbatasan kedudukan hukum pemegang izin ketika bangunan tersebut hendak dijadikan objek jaminan.⁴ Keadaan ini menunjukkan bahwa persoalan IPT tidak hanya berkaitan dengan tata cara penggunaan tanah, tetapi juga dengan kepastian hukum mengenai status pemegang izin, keberlanjutan pemanfaatan tanah, dan perlindungan terhadap kepentingan pemegang izin ketika pemerintah mengambil keputusan administratif.

Pengaturan pelayanan IPT mengalami perubahan dengan

¹ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.

² Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 1 angka 9.

³ Fitria Dewi Navisa dan Ramdhani Wisnu Widharta, "Surat Ijo Pemerintah Kota Surabaya dari Pandangan Tata Usaha Negara," *Muhammadiyah Law Review* 9, no. 2 (2025): 120–121.

⁴ Suhaila Ritonga, Muhammad Yamin Lubis, dan Rosnidar Sembiring, "Problematisa Hukum Bangunan di atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 9 (2025). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i9.2156>

ditetapkannya Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 pada 15 Maret 2024, yang mencabut Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah. Perubahan tersebut berkaitan dengan perkembangan pengaturan perizinan dan nonperizinan di Kota Surabaya sebagaimana tercermin dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 52 Tahun 2023, yang kemudian mengalami perubahan, termasuk melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 24 Tahun 2024.⁵ Perwali Nomor 28 Tahun 2024 mengatur sejumlah jenis pelayanan IPT, antara lain peresmian, pemutihan, perpanjangan, pengalihan, pemecahan, penggabungan, perubahan jangka waktu, dan pencabutan izin. Pengajuan pelayanan dilakukan secara elektronik melalui Surabaya Single Window (SSW). Selain itu, ketentuan peralihan mengatur bahwa IPT yang telah diterbitkan sebelum berlakunya peraturan baru tetap berlaku sampai berakhirnya jangka waktu yang tercantum dalam izin.⁶

Perubahan tersebut memperlihatkan adanya pembaruan dalam aspek prosedur pelayanan dan penyelenggaraan administrasi IPT. Namun, penyederhanaan prosedur dan digitalisasi pelayanan belum dengan sendirinya menyelesaikan persoalan kepastian hukum pemegang izin. Kepastian hukum juga berkaitan dengan kejelasan dasar kewenangan pemerintah, batas tindakan administratif yang dapat dilakukan, serta perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena dampak keputusan pemerintah. Perwali Nomor 28 Tahun 2024 mengatur kemungkinan pencabutan IPT dalam kondisi tertentu, termasuk pelanggaran terhadap ketentuan izin dan penelantaran tanah, serta membedakan konsekuensi pencabutan berdasarkan alasan yang mendasarinya.⁷ Dalam konteks tersebut, keputusan mengenai perpanjangan maupun pencabutan IPT perlu ditempatkan dalam kerangka asas legalitas dan perlindungan hukum dalam hukum administrasi negara.

⁵ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, bagian Menimbang huruf a dan b, serta Pasal 30; Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 52 Tahun 2023 tentang Perizinan dan Non Perizinan di Kota Surabaya sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 24 Tahun 2024.

⁶ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 2 ayat (4), Pasal 4, dan Pasal 29 ayat (1).

⁷ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2).

Firmansyah, dalam kajiannya mengenai penolakan perpanjangan IPT, juga menekankan pentingnya kesesuaian keputusan administrasi dengan ketentuan hukum dan prosedur yang berlaku.⁸ Oleh karena itu, pembaruan prosedur pelayanan perlu dikaji bersamaan dengan dasar kewenangan dan konsekuensi hukum yang timbul bagi pemegang IPT.

Selain pembaruan tata cara pelayanan IPT, perkembangan kebijakan pertanahan di Kota Surabaya juga ditandai dengan ditetapkannya Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemberian Persetujuan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya pada 6 September 2024.⁹ Pada Oktober 2024, Pemerintah Kota Surabaya menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) kepada 39 pemegang IPT.¹⁰ Perkembangan tersebut menunjukkan adanya mekanisme pemberian hak atas tanah yang perlu dikaji dalam kaitannya dengan persoalan kepastian hukum pemegang "Surat Ijo". Meskipun demikian, keberadaan Perwali Nomor 76 Tahun 2024 tidak dapat langsung dimaknai bahwa setiap pemegang IPT otomatis berhak memperoleh HGB di atas HPL. IPT dan HGB merupakan dua instrumen hukum yang berbeda, sehingga kemungkinan memperoleh HGB perlu ditelaah berdasarkan status tanah, persyaratan pemberian persetujuan, dan prosedur yang berlaku. Dengan demikian, relevansi Perwali Nomor 76 Tahun 2024 terletak pada perlunya mengkaji apakah mekanisme pemberian HGB di atas HPL dapat menjadi alternatif bagi pemegang IPT serta apa saja batasan dan kendala yuridis yang perlu diperhatikan.

Persoalan tersebut berkaitan pula dengan hubungan antara peraturan daerah dan peraturan wali kota. Dalam sistem peraturan perundang-undangan, peraturan wali kota sebagai peraturan pelaksana harus memiliki dasar kewenangan dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu,

⁸ I. Firmansyah, "Perlindungan Hukum Penolakan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Surabaya," *Jurist-Diction* 2, no. 3 (2019): 907–932. <https://doi.org/10.20473/jd.v2i3.14362>.

⁹ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemberian Persetujuan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya.

¹⁰ "Pemkot Surabaya Beri Kepastian Hukum bagi Pemegang Surat Ijo," BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur, 14 Oktober 2024. <https://jatim.bpk.go.id/dari-media/pemkot-surabaya-beri-kepastian-hukum-bagi-pemegang-surat-ijo/>.

materi muatan Perwali Nomor 28 Tahun 2024, khususnya mengenai pembatasan penggunaan tanah, pencabutan IPT, dan sanksi administratif, perlu dikaji dengan menelusuri dasar pengaturannya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016. Penelaahan tersebut diperlukan untuk menilai apakah pengaturan teknis pelayanan IPT tetap berada dalam lingkup kewenangan yang diberikan atau berpotensi melampaui kewenangan pembentuknya (*ultra vires*). Pada saat yang sama, pengaturan IPT juga harus ditempatkan dalam kerangka hukum agraria nasional. UUPA mengatur jenis-jenis hak atas tanah, antara lain dalam Pasal 16 ayat (1), sedangkan Pasal 2 ayat (4) mengatur kemungkinan pelaksanaan hak menguasai dari negara dikuasakan kepada daerah swatantra sesuai ketentuan yang berlaku.¹¹ Oleh karena itu, perlu dibedakan antara kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur pemakaian tanah dan pemberian hak atas tanah yang tunduk pada rezim hukum agraria.

Kajian mengenai IPT sebelumnya telah membahas persoalan dari berbagai sudut pandang, antara lain kedudukan IPT dalam hukum tata usaha negara, keterbatasan pemanfaatan bangunan di atas tanah berstatus IPT, serta perlindungan hukum dalam penolakan perpanjangan izin. Kajian-kajian tersebut menjadi dasar untuk memahami bahwa persoalan “Surat Ijo” tidak dapat dilepaskan dari kedudukan administratif pemegang izin dan akibat hukum keputusan pemerintah daerah. Artikel ini memusatkan perhatian pada perubahan pengaturan IPT setelah berlakunya Perwali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, dengan memperluas analisis pada batas kewenangan pembentuk peraturan wali kota dan relevansi Perwali Nomor 76 Tahun 2024 sebagai mekanisme pemberian HGB di atas HPL. Dengan demikian, pembahasan tidak hanya menguraikan perubahan prosedur pelayanan, tetapi juga menelaah implikasi yuridisnya terhadap kepastian hukum pemegang IPT.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini membahas tiga permasalahan. Pertama, bagaimana perubahan pengaturan pelayanan IPT di Kota Surabaya setelah berlakunya Perwali Nomor 28 Tahun 2024. Kedua, bagaimana kepastian hukum dan

¹¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 16 ayat (1).

kedudukan hukum pemegang IPT, termasuk batas kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur pembatasan, pencabutan, dan sanksi administratif. Ketiga, bagaimana kesesuaian pengaturan IPT dengan hukum agraria nasional serta relevansi Perwali Nomor 76 Tahun 2024 sebagai alternatif pemberian HGB di atas HPL bagi pemegang IPT. Ketiga permasalahan tersebut dianalisis untuk menilai sejauh mana pembaruan pengaturan pelayanan IPT memberikan kepastian hukum tanpa mengaburkan perbedaan antara izin administratif dan hak atas tanah.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis norma hukum mengenai izin pemakaian tanah (IPT) atau Surat Ijo di Kota Surabaya, khususnya setelah berlakunya Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji kesesuaian pengaturan IPT dalam peraturan daerah dan peraturan wali kota dengan kerangka hukum agraria nasional, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kepastian hukum, kewenangan pemerintahan, dan batas pembentukan norma oleh pejabat administrasi pemerintahan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah; Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021 tentang tata cara pelayanan izin pemakaian tanah beserta ketentuan yang relevan; Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 52 Tahun 2023 tentang Perizinan dan Non Perizinan di Kota Surabaya sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 24 Tahun 2024; Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah; serta Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemberian Persetujuan Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal

ilmiah, dan hasil penelitian yang relevan dengan hukum agraria, hukum administrasi pemerintahan, kepastian hukum, serta status hukum pemegang IPT. Adapun bahan hukum tersier digunakan secara terbatas untuk membantu menjelaskan istilah dan konsep hukum yang diperlukan.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, buku, dan artikel ilmiah yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum tersebut kemudian diinventarisasi dan diklasifikasikan berdasarkan isu penelitian, yaitu perubahan pengaturan IPT setelah berlakunya Perwali Nomor 28 Tahun 2024, kepastian hukum bagi pemegang IPT, batas kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan pembatasan dan sanksi administratif, serta hubungan antara IPT dan mekanisme pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan berdasarkan Perwali Nomor 76 Tahun 2024.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui penafsiran dan penalaran hukum dengan menghubungkan ketentuan yang relevan secara sistematis. Analisis difokuskan pada kesesuaian pengaturan dalam peraturan wali kota dengan peraturan daerah yang menjadi dasar pengaturannya dan dengan ketentuan hukum agraria nasional. Secara khusus, penelitian ini menguji apakah pembatasan, pencabutan IPT, dan pengenaan sanksi administratif mempunyai dasar kewenangan yang memadai serta tetap berada dalam batas kewenangan pembentukan peraturan wali kota. Selanjutnya, penelitian ini menilai sejauh mana mekanisme pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dapat menjadi alternatif penguatan kepastian hukum bagi pemegang IPT, tanpa mengasumsikan bahwa setiap pemegang IPT secara otomatis berhak memperoleh hak tersebut.

Perubahan Pengaturan Izin Pemakaian Tanah (IPT) di Kota Surabaya Pasca Berlakunya Perwali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024

Izin Pemakaian Tanah (IPT) merupakan instrumen administrasi yang digunakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatur pemanfaatan tanah yang berada dalam kepemilikan atau penguasaan pemerintah daerah oleh pihak lain. Pengaturan IPT bertujuan menciptakan ketertiban pemanfaatan tanah sekaligus

memberikan dasar administratif bagi masyarakat untuk menggunakan tanah sesuai dengan izin yang diberikan. Dasar pengaturan IPT terdapat dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, sedangkan tata cara pelayanannya diatur lebih lanjut melalui peraturan wali kota.¹²

Sebelum berlakunya Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, tata cara pelayanan IPT diatur melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021. Perwali Nomor 28 Tahun 2024 ditetapkan pada 15 Maret 2024 dan mencabut peraturan sebelumnya. Perubahan tersebut berkaitan dengan penyesuaian pengaturan pelayanan pemakaian tanah terhadap perkembangan kebijakan perizinan dan nonperizinan di Kota Surabaya.¹³ Dengan demikian, perubahan regulasi tersebut perlu dianalisis dengan membandingkan ketentuan yang berlaku sebelumnya dengan ketentuan yang baru, bukan semata-mata berdasarkan pergantian peraturan.

Perwali Nomor 28 Tahun 2024 mengatur berbagai jenis pelayanan IPT, meliputi peresmian, pemutihan, perpanjangan, pengalihan, pemecahan, penggabungan, peningkatan dan pengurangan jangka waktu, perubahan, serta pencabutan IPT. Peraturan tersebut juga mengatur pelayanan lain, seperti persetujuan pengalihan IPT, persetujuan penjaminan bangunan, penelitian pengukuran dan peruntukan tanah, pemberian IPT pengganti, serta pemblokiran dan penghapusan blokir IPT.¹⁴ Jenis pelayanan tersebut tidak seluruhnya merupakan hal baru karena sebagian telah dikenal dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 dan Perwali Nomor 6 Tahun 2021.¹⁵ Oleh sebab itu, pembaruan pada tahun 2024 lebih tepat dikaji melalui perubahan tata cara, pembagian kewenangan, persyaratan, dan mekanisme pelayanan yang mengatur pelaksanaan IPT.

Salah satu perubahan penting terdapat pada mekanisme

¹² Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 2, Pasal 3 ayat (1), dan Pasal 6 ayat (4).

¹³ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, bagian Menimbang dan Pasal 30

¹⁴ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Pasal 4.

¹⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, Pasal 6 ayat (2)–(3); Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 2 ayat (4)–(5).

pelayanan secara elektronik melalui Surabaya Single Window (SSW). Perwali Nomor 28 Tahun 2024 mengatur pengajuan permohonan melalui sistem tersebut dan menetapkan pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan pemakaian tanah.¹⁶ Penggunaan sistem elektronik berpotensi meningkatkan efisiensi administrasi dan memudahkan pemohon dalam menyampaikan permohonan. Namun, digitalisasi pelayanan tidak dengan sendirinya menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum tetap bergantung pada kejelasan persyaratan, keterbukaan proses, konsistensi penerapan ketentuan, dan adanya dasar hukum yang dapat dipertanggungjawabkan atas keputusan yang diterbitkan.

Perubahan juga terlihat pada pembagian tugas kelembagaan. Dalam Perwali Nomor 6 Tahun 2021, pengaturan pelayanan IPT berkaitan dengan Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Sementara itu, Perwali Nomor 28 Tahun 2024 menyesuaikan penyelenggaraan pelayanan dengan struktur kelembagaan yang baru, termasuk pelimpahan kewenangan pelayanan kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu serta keterlibatan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dalam pengelolaan tanah milik atau yang dikuasai pemerintah daerah.¹⁷ Perubahan kelembagaan ini perlu dipahami sebagai penataan pelaksanaan administrasi. Akan tetapi, perubahan nama atau kedudukan organisasi tidak dengan sendirinya memperluas kewenangan substantif pemerintah daerah. Setiap tindakan pejabat tetap harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari segi persyaratan, Perwali Nomor 28 Tahun 2024 menyederhanakan sejumlah ketentuan administrasi dan mengarahkan pengajuan permohonan melalui sistem elektronik. Peraturan tersebut juga mengatur batas waktu pengajuan perpanjangan, kewajiban menyesuaikan penggunaan tanah dengan ketentuan tata ruang, serta mekanisme pencabutan IPT atas

¹⁶ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Pasal 1 angka 28 dan Pasal 2 ayat (2)–(4).

¹⁷ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021, Pasal 1 angka 3 dan angka 9, serta Pasal 2 ayat (2); Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Pasal 1 angka 3 dan angka 8, Pasal 2 ayat (2)–(3), serta Pasal 3.

permohonan pemegang izin.¹⁸ Penyederhanaan persyaratan dapat mendukung pelayanan yang lebih mudah dan efisien. Meskipun demikian, penyederhanaan prosedur harus tetap disertai kejelasan mengenai dokumen yang diperlukan, pejabat yang berwenang memutus permohonan, dan alasan hukum yang dapat digunakan untuk menerima atau menolak permohonan.

Ketentuan peralihan dalam Pasal 29 Perwali Nomor 28 Tahun 2024 juga penting bagi kepastian hukum. IPT yang telah diterbitkan sebelum berlakunya peraturan tersebut tetap berlaku sampai jangka waktu yang tercantum dalam izin berakhir. Sementara itu, permohonan yang telah diajukan tetapi belum menghasilkan penerbitan IPT diproses berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan baru.¹⁹ Pembedaan tersebut memberikan pedoman mengenai aturan yang berlaku bagi pemegang izin lama dan pemohon yang prosesnya masih berlangsung. Dengan demikian, perubahan regulasi tidak serta-merta mengakhiri IPT yang telah diterbitkan, tetapi keberlakuan izin tetap dibatasi oleh jangka waktu dan ketentuan hukum yang relevan.

Dari perspektif hukum administrasi, ketentuan peralihan tersebut mendukung kesinambungan pelayanan dan mengurangi ketidakjelasan akibat pergantian peraturan. Namun, kepastian hukum tidak cukup diukur dari keberadaan ketentuan peralihan atau tersedianya pelayanan elektronik. Kepastian hukum juga memerlukan kesesuaian antara peraturan daerah sebagai dasar pengaturan dan peraturan wali kota sebagai ketentuan pelaksana. Hal ini terutama penting ketika peraturan wali kota mengatur persyaratan, pembatasan, pencabutan, atau akibat hukum yang memengaruhi kedudukan pemegang IPT.

Berdasarkan uraian tersebut, perubahan pengaturan IPT setelah berlakunya Perwali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 terutama terlihat pada penataan kelembagaan, digitalisasi pelayanan, penyesuaian persyaratan, dan penegasan keberlakuan izin terdahulu. Perubahan tersebut berpotensi memperbaiki penyelenggaraan pelayanan administrasi. Meskipun demikian, penilaian terhadap

¹⁸ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (2); Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 2 ayat (4), Pasal 7 ayat (1)–(2), Pasal 16 ayat (7)–(8), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 ayat (4).

¹⁹ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2).

kepastian hukum pemegang IPT tidak dapat berhenti pada aspek prosedural. Perlu pula diperiksa apakah setiap pembatasan dan tindakan administratif dalam peraturan wali kota memiliki dasar kewenangan yang memadai dalam Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016. Persoalan tersebut menjadi penting untuk memastikan bahwa peraturan pelaksana tidak melampaui kewenangan yang diberikan oleh peraturan yang menjadi dasar pembentukannya.

Kepastian Hukum dan Kedudukan Hukum Pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) di Kota Surabaya

Secara konseptual, kepastian hukum mengandung dua pengertian. Pertama, adanya aturan yang bersifat umum sehingga setiap orang dapat mengetahui perbuatan yang diperbolehkan dan dilarang. Kedua, adanya jaminan perlindungan hukum bagi individu dari tindakan sewenang-wenang pemerintah, sehingga individu dapat mengetahui tindakan yang dapat dilakukan atau dibebankan kepadanya oleh negara.²⁰ Dalam konteks Izin Pemakaian Tanah (IPT), kepastian hukum tidak cukup dinilai dari tersedianya prosedur pelayanan, tetapi juga dari kejelasan status izin, batas kewenangan pemerintah daerah, hak dan kewajiban pemegang izin, serta dasar hukum yang dapat digunakan untuk mengakhiri izin tersebut.

Perwali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 mendefinisikan IPT sebagai izin yang diberikan oleh wali kota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah. Peraturan tersebut menegaskan bahwa IPT bukan merupakan pemberian Hak Pakai ataupun hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).²¹ Dengan demikian, IPT memberikan dasar administratif bagi seseorang untuk memakai tanah sesuai dengan izin yang diterbitkan, tetapi tidak dengan sendirinya memberikan hak atas tanah menurut UUPA.

Pembedaan tersebut penting karena IPT tidak dapat disamakan dengan Sertifikat Hak Milik, Hak Guna Bangunan, ataupun Hak Pakai. Hak atas tanah mempunyai dasar hukum dan

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 158.

²¹ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 1 angka 9.

akibat hukum tersendiri dalam sistem hukum agraria nasional, sedangkan IPT merupakan izin administratif dengan ruang lingkup yang ditentukan oleh peraturan dan dokumen izin. Oleh karena itu, kepemilikan dokumen IPT tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai bukti kepemilikan tanah atau sebagai pemberian hak atas tanah. Namun, kedudukan IPT sebagai izin administratif juga tidak berarti bahwa pemegangnya kehilangan perlindungan hukum. Selama izin masih berlaku, tindakan pemerintah terhadap pemegang izin tetap harus didasarkan pada kewenangan yang sah, alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, dan prosedur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut penting karena IPT tidak dapat disamakan dengan Sertifikat Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai. Izin pemakaian tanah memberikan kewenangan penggunaan dalam lingkup yang ditentukan oleh peraturan dan dokumen izin. Sebaliknya, hak atas tanah memiliki dasar hukum, karakter, dan akibat hukum tersendiri dalam sistem hukum agraria nasional. Oleh karena itu, kepemilikan dokumen IPT tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai bukti kepemilikan tanah atau sebagai pemberian hak kebendaan atas tanah tersebut.

Kedudukan hukum pemegang IPT juga berkaitan dengan hak dan kewajibannya dalam menggunakan tanah. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah mengatur kewajiban pemegang izin, antara lain membayar retribusi sesuai ketentuan, menggunakan tanah sesuai peruntukan dalam IPT, serta memperoleh persetujuan tertulis pejabat yang berwenang untuk tindakan tertentu terhadap bangunan atau izin. Perda tersebut juga mengatur larangan pengalihan IPT tanpa persetujuan tertulis, penelantaran tanah dalam jangka waktu yang ditentukan, dan penyerahan penguasaan tanah kepada pihak lain tanpa memenuhi ketentuan yang berlaku.²² Ketentuan ini menunjukkan bahwa penggunaan tanah berdasarkan IPT terikat pada batas dan persyaratan tertentu. Pada saat yang sama, kewenangan pemerintah untuk menegakkan kewajiban tersebut harus dijalankan berdasarkan ketentuan yang memberikan dasar bagi tindakan administratif yang diambil.

Kepastian hukum selanjutnya berkaitan dengan jangka waktu dan perpanjangan IPT. Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun

²² Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (1).

2016 membedakan jangka waktu IPT menjadi 20 tahun untuk penggunaan tertentu, termasuk usaha dan rumah tinggal, 5 tahun, serta 2 tahun. Perwali Nomor 28 Tahun 2024 mengatur lebih lanjut persyaratan dan tata cara pengajuan perpanjangan.²³ Keberadaan prosedur tersebut memberi pedoman bagi pemegang izin untuk mengajukan perpanjangan sebelum masa berlakunya berakhir. Meskipun demikian, tersedianya prosedur perpanjangan tidak berarti bahwa setiap permohonan harus dikabulkan secara otomatis. Permohonan tetap perlu diperiksa berdasarkan persyaratan yang berlaku, status tanah, peruntukan pemanfaatan, dan pertimbangan yang relevan dengan ketentuan hukum.

Dengan demikian, kepastian hukum dalam perpanjangan IPT seharusnya dipahami sebagai kejelasan mengenai persyaratan, prosedur, kewenangan pejabat, serta dasar pertimbangan keputusan. Pemegang izin perlu mengetahui langkah administratif yang harus ditempuh, sedangkan pemerintah daerah berkewajiban memproses permohonan secara konsisten dan sesuai ketentuan. Keputusan yang menolak perpanjangan tidak cukup hanya menyatakan bahwa permohonan tidak dapat dikabulkan, tetapi perlu mempunyai dasar hukum dan pertimbangan yang sesuai dengan keadaan konkret. Hal ini sejalan dengan kajian Firmansyah mengenai penolakan perpanjangan IPT, yang menempatkan kesesuaian keputusan administrasi dengan hukum dan prosedur sebagai persoalan penting dalam perlindungan hukum pemegang izin.²⁴

Salah satu persoalan yang perlu diperjelas adalah perbedaan rumusan mengenai peningkatan jangka waktu IPT dan penyelenggara pelayanan. Perda Nomor 3 Tahun 2016 memuat ketentuan peningkatan jangka waktu dari dua tahun menjadi lima tahun dan dari lima tahun menjadi dua puluh tahun, sedangkan Perwali Nomor 28 Tahun 2024 merumuskan peningkatan jangka waktu dari dua tahun menjadi lima tahun. Selain itu, Perda masih menggunakan nomenklatur Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, sementara Perwali yang baru mengatur penyelenggaraan

²³ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 5; Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah, Pasal 7.

²⁴ I. Firmansyah, "Perlindungan Hukum Penolakan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Surabaya," *Jurist-Diction* 2, no. 3 (2019): 907 - 932, <https://doi.org/10.20473/jd.v2i3.14362>.

pelayanan dengan melibatkan perangkat daerah sesuai pembagian kewenangan yang lebih baru.²⁵ Perbedaan rumusan tersebut perlu dibaca dengan memperhatikan kedudukan masing-masing peraturan. Perwali sebagai peraturan pelaksana tidak semestinya dipahami sebagai instrumen yang dapat mengurangi, meniadakan, atau mengubah ketentuan Perda tanpa dasar kewenangan yang memadai. Oleh karena itu, apabila terdapat perbedaan pengaturan, perlu dipastikan apakah perbedaan tersebut merupakan penyesuaian teknis pelayanan yang masih berada dalam ruang lingkup delegasi atau justru mengakibatkan perubahan terhadap substansi yang telah ditetapkan dalam Perda.

Persoalan serupa muncul dalam pengaturan pencabutan IPT. Pasal 16 Perwali Nomor 28 Tahun 2024 memuat keadaan yang dapat menjadi dasar pencabutan izin, termasuk pelanggaran terhadap ketentuan izin, penelantaran tanah dalam jangka waktu yang ditentukan, penggunaan persyaratan permohonan yang tidak benar, tidak terpenuhinya lagi persyaratan pemegang izin, serta adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Peraturan tersebut juga membedakan pencabutan tanpa ganti kerugian atas bangunan dari pencabutan karena tanah diperlukan untuk kepentingan umum yang disertai ganti kerugian atas bangunan.²⁶ Perbedaan ini memperlihatkan bahwa pencabutan IPT menimbulkan akibat hukum yang berbeda menurut alasan dan keadaan yang mendasarinya.

Akan tetapi, pencantuman alasan pencabutan dalam Perwali tidak dengan sendirinya menyelesaikan persoalan keabsahan kewenangan. Karena Perwali merupakan peraturan pelaksana Perda, dasar pencabutan dan akibat hukum yang ditetapkannya harus ditelaah berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Perda Nomor 3 Tahun 2016. Pengujian tersebut perlu dilakukan dengan membandingkan setiap alasan pencabutan dalam Perwali dengan ketentuan Perda yang menjadi dasar atau sumber kewenangannya. Apabila Perwali hanya merinci tata cara pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan oleh Perda, pengaturan tersebut pada prinsipnya dapat ditempatkan sebagai aturan pelaksanaan.

²⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, Pasal 1 angka 4 dan angka 15, Pasal 4 ayat (2), serta Pasal 6 ayat (4); Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Pasal 1 angka 19 dan Pasal 2 ayat (2).

²⁶ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2).

Sebaliknya, apabila Perwali menciptakan dasar pencabutan atau akibat hukum baru yang mengubah substansi hak dan kewajiban tanpa delegasi yang memadai, timbul persoalan mengenai kesesuaiannya dengan asas legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, penilaian apakah suatu ketentuan melampaui kewenangan (*ultra vires*) tidak dapat didasarkan semata-mata pada keberadaan sanksi atau pencabutan, tetapi harus didasarkan pada perbandingan norma dan kewenangan secara konkret.

Dalam hal pencabutan untuk kepentingan umum, Perda Nomor 3 Tahun 2016 juga mengatur aspek ganti kerugian atas bangunan, termasuk penilaian besarnya ganti kerugian dan mekanisme penitipan apabila pihak yang berhak menolak atau tidak diketahui keberadaannya. Perda tersebut turut mengatur kewajiban mengosongkan tanah setelah keputusan pencabutan diterima atau setelah ganti kerugian diterima, sesuai keadaan yang ditentukan²⁷. Karena itu, ketentuan dalam Perwali mengenai pencabutan dan ganti kerugian harus dibaca secara sistematis bersama Perda, bukan diterapkan secara terpisah. Penegakan kewajiban pemegang izin tetap memerlukan dasar hukum, sedangkan pengakhiran izin harus memperhatikan prosedur dan akibat hukum yang ditentukan oleh peraturan yang berlaku.

Meskipun alasan pencabutan telah dirumuskan, perlindungan hukum yang efektif tetap bergantung pada pelaksanaannya. Pejabat yang berwenang perlu memeriksa fakta yang menjadi dasar pencabutan, memastikan ketepatan ketentuan yang digunakan, serta memberikan keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila pemegang IPT menilai keputusan administrasi merugikan kepentingan hukumnya atau tidak sesuai dengan peraturan, upaya administratif atau upaya hukum lain dapat dipertimbangkan sesuai jenis keputusan dan mekanisme yang tersedia. Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur pemanfaatan tanah tidak dapat dijalankan secara sewenang-wenang, sekalipun IPT bukan merupakan hak atas tanah menurut UUPA.

Kedudukan pemegang IPT juga perlu diperhatikan ketika di

²⁷ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 12 ayat (3)–(5), Pasal 14 ayat (1), dan Pasal 15 ayat (1).

atas tanah yang digunakan telah berdiri bangunan atau berlangsung kegiatan ekonomi dalam jangka waktu yang lama. Kondisi tersebut dapat menimbulkan kepentingan ekonomi dan sosial yang nyata bagi pemegang izin. Namun, keberadaan bangunan maupun lamanya penggunaan tanah tidak secara otomatis mengubah IPT menjadi hak atas tanah. Kedudukan hukumnya tetap perlu dinilai berdasarkan status tanah, dokumen izin, dan ketentuan hukum yang relevan. Kepentingan pemegang izin patut diperhitungkan dalam penerapan prosedur dan keputusan administratif, tetapi tidak dapat dijadikan dasar untuk menyimpulkan adanya hak atas tanah yang tidak diberikan menurut peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks ini, Perwali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemberian Persetujuan Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya relevan untuk diperhatikan.²⁸ Peraturan tersebut mengatur jalur hukum tersendiri bagi pemberian persetujuan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Keberadaan mekanisme tersebut tidak berarti bahwa seluruh pemegang IPT secara otomatis berhak memperoleh Hak Guna Bangunan. Pemberian hak tetap bergantung pada status tanah, pemenuhan persyaratan, dan prosedur yang berlaku. Informasi mengenai pemberian sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan kepada sebagian pemegang IPT pada Oktober 2024 menunjukkan adanya jalur yang ditempuh dalam kasus tertentu, tetapi tidak dapat dijadikan dasar untuk menyimpulkan bahwa status hukum semua pemegang IPT telah berubah.²⁹

Berdasarkan uraian tersebut, kepastian hukum pemegang IPT di Kota Surabaya terutama ditentukan oleh kejelasan status izin, jangka waktu, persyaratan perpanjangan, kewajiban pemegang izin, dasar pencabutan, serta kesesuaian tindakan pejabat dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Perwali Nomor 28 Tahun 2024 menyediakan kerangka pelayanan administratif, tetapi penerapannya tetap harus konsisten dengan

²⁸ Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemberian Persetujuan Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya.

²⁹ Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jawa Timur, "Pemkot Surabaya Beri Kepastian Hukum bagi Pemegang Surat Ijo," 14 Oktober 2024, <https://jatim.bpk.go.id/dari-media/pemkot-surabaya-beri-kepastian-hukum-bagi-pemegang-surat-ijo/>.

Perda Nomor 3 Tahun 2016 dan hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian, kepastian hukum pemegang IPT harus dipahami sebagai kepastian mengenai kedudukan dan penggunaan izin beserta perlindungan terhadap keputusan administratif yang sah, bukan sebagai jaminan bahwa izin selalu diperpanjang atau sebagai pengakuan otomatis atas kepemilikan maupun hak atas tanah.

Kesesuaian Pengaturan Izin Pemakaian Tanah (IPT) di Kota Surabaya dengan Hukum Agraria Nasional

Penilaian terhadap kesesuaian pengaturan Izin Pemakaian Tanah (IPT) dengan hukum agraria nasional perlu dilakukan dengan memperhatikan kedudukan negara dan pemerintah daerah dalam penguasaan serta pengaturan tanah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan dasar utama hukum agraria nasional. Pasal 2 UUPA mengatur hak menguasai dari negara, yang meliputi kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Pasal 2 ayat (4) UUPA juga memungkinkan pelaksanaan hak menguasai dari negara dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰

Ketentuan tersebut perlu dipahami secara cermat. Hak menguasai dari negara tidak sama dengan hak milik negara atas seluruh tanah, sedangkan kewenangan pemerintah daerah bukanlah kewenangan tanpa batas. Pengaturan pemanfaatan tanah oleh pemerintah daerah harus didasarkan pada kewenangan yang sah dan memperhatikan status hukum tanah yang menjadi objek pengaturan. Dalam konteks IPT, Pemerintah Kota Surabaya perlu memastikan bahwa tanah yang diberikan izinnya memang berada dalam lingkup kepemilikan atau penguasaan yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian, keberadaan IPT saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa suatu bidang tanah merupakan aset pemerintah kota atau dapat dikelola melalui mekanisme IPT. Status dan dasar penguasaan tanah tetap harus diperiksa berdasarkan

³⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (4).

ketentuan hukum yang berlaku.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah dan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah menempatkan IPT sebagai izin untuk memakai tanah, bukan sebagai pemberian Hak Pakai ataupun hak atas tanah lainnya menurut UUPA.³¹ Penegasan ini menjadi dasar untuk membedakan IPT sebagai instrumen administrasi pemerintahan dengan hak atas tanah dalam sistem hukum agraria nasional. Sepanjang diterapkan sesuai dengan karakter hukumnya, IPT tidak dengan sendirinya menciptakan jenis hak atas tanah baru di luar sistem hukum agraria nasional. Namun, kesesuaian tersebut tetap bergantung pada dasar kewenangan pemerintah daerah, status tanah yang menjadi objek izin, dan kesesuaian pelaksanaannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 16 ayat (1) UUPA mengatur berbagai jenis hak atas tanah, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, serta hak-hak lain yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan hukum.³² IPT tidak dapat disamakan dengan hak-hak tersebut hanya karena pemegangnya memperoleh izin untuk menggunakan tanah. Perbedaan status hukum tersebut berpengaruh terhadap ruang lingkup kewenangan pemegang, jangka waktu penggunaan, kemungkinan pengalihan, dan bentuk perlindungan hukum yang tersedia. Oleh karena itu, kepastian hukum bagi pemegang IPT perlu dibangun melalui kejelasan dasar pemberian izin dan perlindungan terhadap tindakan administratif pemerintah, bukan melalui penyamaan IPT dengan hak atas tanah yang tidak diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dari sisi tujuan, Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 mengatur pemanfaatan tanah milik atau yang dikuasai pemerintah daerah oleh pihak lain, terutama terhadap tanah yang tidak sedang digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah.³³ Pengaturan tersebut dapat dipahami sebagai bagian dari penertiban administrasi dan pengelolaan aset daerah. Meskipun demikian, tujuan administratif tersebut tidak menghilangkan

³¹ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, Pasal 1 angka 7; Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024, Pasal 1 angka 9.

³² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 16 ayat (1).

³³ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1).

kewajiban pemerintah daerah untuk memastikan bahwa tanah yang dikelola benar-benar berada dalam lingkup kewenangannya. Pemerintah juga perlu membedakan kewenangan mengatur pemakaian tanah melalui IPT dari kewenangan memberikan atau menyetujui hak atas tanah berdasarkan rezim hukum agraria nasional.

Kesesuaian pengaturan IPT dengan hukum agraria nasional selanjutnya bergantung pada cara pemerintah daerah menjalankan kewenangannya. Ketentuan mengenai pemberian, perpanjangan, pengalihan, perubahan, dan pencabutan IPT harus dilaksanakan berdasarkan dasar hukum dan prosedur yang jelas. Pemerintah daerah tidak cukup hanya merujuk pada keberadaan izin, tetapi juga perlu memastikan bahwa keputusan yang diterbitkan sesuai dengan kewenangan pejabat, status tanah, dan tujuan pengaturan yang sah. Prinsip tersebut juga berlaku terhadap ketentuan yang membatasi tindakan pemegang IPT atau mengatur akibat hukum pencabutan izin.

Apabila ketentuan dalam peraturan wali kota hanya merinci pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan daerah, ketentuan tersebut dapat berfungsi sebagai aturan pelaksana. Sebaliknya, apabila ketentuan tersebut mengubah substansi yang telah diatur dalam peraturan daerah atau menciptakan kewenangan baru tanpa dasar delegasi yang memadai, kesesuaiannya dengan asas legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan perlu dipersoalkan. Oleh sebab itu, penilaian terhadap kesesuaian pengaturan IPT harus dilakukan dengan membandingkan ketentuan konkret dalam peraturan daerah dan peraturan wali kota, bukan semata-mata berdasarkan tujuan kebijakan pemerintah daerah.

Hubungan antara IPT dan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) juga perlu dibedakan secara tegas. Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 mengatur tata cara pemberian persetujuan HGB di atas HPL Pemerintah Kota Surabaya.³⁴ Dalam kerangka hukum nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengatur bahwa pemberian HGB di atas tanah HPL memerlukan persetujuan pemegang HPL dan harus

³⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, khususnya ketentuan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan.

didasarkan pada mekanisme hukum pertanahan yang berlaku³⁵ Oleh karena itu, Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 perlu dipahami sebagai pengaturan mengenai tata cara pemberian persetujuan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam kapasitasnya sebagai pemegang HPL, bukan sebagai dasar yang dengan sendirinya mengubah IPT menjadi HGB. Pemberian HGB tetap memerlukan pemenuhan persyaratan dan proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Perbedaan tersebut penting bagi pemegang IPT yang mengharapkan kepastian hukum atas tanah yang telah lama digunakan. Izin untuk memakai tanah dan hak atas tanah merupakan dua kedudukan hukum yang berbeda. Pemegang IPT tidak otomatis memperoleh HGB hanya karena telah menggunakan tanah pemerintah daerah selama bertahun-tahun atau telah mendirikan bangunan di atasnya. Untuk memperoleh HGB di atas HPL, pemohon harus mengikuti mekanisme yang berlaku dan memenuhi persyaratan yang ditentukan. Dengan demikian, mekanisme persetujuan HGB di atas HPL merupakan jalur hukum tersendiri yang perlu dibedakan dari pelayanan IPT.

Kajian Rahajeng dan Tamsil mengenai pengaturan pemberian HGB di atas HPL Pemerintah Kota Surabaya menyoroti persoalan kejelasan prosedur dan persyaratan serta potensi ketidakharmonisan pengaturan dengan prinsip hukum agraria nasional.³⁶ Temuan tersebut dapat digunakan sebagai bahan evaluasi terhadap kepastian hukum dalam mekanisme HGB di atas HPL. Namun, kritik terhadap pengaturan HGB di atas HPL perlu ditempatkan secara terpisah dari penilaian atas IPT. Persoalan mengenai kejelasan persyaratan dan prosedur dalam pemberian persetujuan HGB tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa seluruh pengaturan IPT bertentangan dengan UUPA. Kedua mekanisme tersebut memiliki dasar, tujuan, dan akibat hukum yang berbeda sehingga perlu dianalisis berdasarkan kerangka hukum masing-masing.

Selain itu, ketentuan mengenai pencabutan IPT dan ganti

³⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016, Pasal 12 ayat (2)–(3).

³⁶ Raden Roro Bhatari Amalia Rahajeng dan Tamsil, “Analisis Yuridis Pengaturan Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) Pemerintah Kota Surabaya,” *Indonesian Journal of Contemporary Law* 2, no. 4 (2025): 1–15,

kerugian harus diterapkan sesuai dengan dasar hukum dan keadaan yang melatarbelakanginya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 mengatur ganti kerugian atas bangunan dalam keadaan tertentu, termasuk mekanisme penilaian oleh penilai publik.³⁷ Ganti kerugian atas bangunan dalam konteks pencabutan IPT tidak dapat langsung disamakan dengan ganti kerugian atas hak atas tanah karena kedudukan hukum yang menjadi dasar pemberiannya berbeda. Penilaian terhadap objek kerugian dan bentuk perlindungan yang diberikan harus memperhatikan status hukum tanah serta ketentuan yang relevan. Pada saat yang sama, perbedaan status IPT dari hak atas tanah tidak boleh dijadikan alasan untuk mengabaikan prosedur dan perlindungan yang memang diberikan oleh peraturan kepada pemegang izin.

Berdasarkan uraian tersebut, pengaturan IPT di Kota Surabaya pada dasarnya dapat ditempatkan dalam kerangka hukum agraria nasional karena IPT dirumuskan sebagai izin administratif untuk menggunakan tanah yang berada dalam kewenangan pemerintah daerah, bukan sebagai jenis hak atas tanah baru. Akan tetapi, kesesuaian tersebut tidak cukup dinilai hanya berdasarkan definisi IPT dalam peraturan. Pelaksanaannya juga harus sejalan dengan UUPA, ketentuan mengenai HPL dan HGB, aturan pengelolaan aset pemerintah daerah, serta prinsip legalitas dan perlindungan hukum. Oleh karena itu, kesesuaian pengaturan IPT dengan hukum agraria nasional bergantung pada konsistensi antara norma yang mengatur izin, status hukum tanah yang menjadi objeknya, kewenangan pejabat, dan tindakan administratif yang dilakukan pemerintah daerah.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pengaturan Izin Pemakaian Tanah (IPT) di Kota Surabaya setelah berlakunya Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 perlu dipahami sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah dalam pelayanan pemakaian tanah. IPT merupakan instrumen perizinan untuk menggunakan tanah dan tidak dengan sendirinya memberikan hak atas tanah sebagaimana

³⁷ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Pasal 12 ayat (2)–(3).

diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Oleh karena itu, perubahan tata cara pelayanan IPT harus tetap dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang sah, prosedur yang jelas, serta status hukum tanah yang menjadi objek izin.

Kepastian hukum bagi pemegang IPT bergantung pada kejelasan dasar penerbitan izin, jangka waktu dan persyaratan pemakaian tanah, serta prosedur perpanjangan, pengalihan, perubahan, dan pencabutan izin. Pemegang IPT tidak dapat disamakan dengan pemegang hak atas tanah, tetapi tetap berhak memperoleh pelayanan dan perlindungan hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Setiap tindakan administratif pemerintah daerah, termasuk pencabutan izin dan penetapan ganti kerugian atas bangunan dalam keadaan yang ditentukan peraturan, harus dilaksanakan berdasarkan dasar hukum yang jelas, prosedur yang semestinya, dan pertimbangan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dari perspektif hukum agraria nasional, pengaturan IPT pada dasarnya dapat ditempatkan dalam kerangka kewenangan pemerintah daerah sepanjang objek tanah dan pelaksanaan kewenangannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, kesesuaiannya tidak cukup ditentukan oleh keberadaan peraturan daerah dan peraturan wali kota, melainkan juga oleh keselarasan antara kewenangan pemerintah daerah, status hukum tanah, asas legalitas, dan prinsip perlindungan hukum. Mekanisme pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) juga harus dibedakan dari IPT karena keduanya memiliki dasar dan akibat hukum yang berbeda. Dengan demikian, diperlukan penerapan aturan IPT yang konsisten, transparan, dan akuntabel agar tercipta kepastian hukum bagi pemegang izin sekaligus menjamin pengelolaan tanah pemerintah daerah sesuai dengan hukum agraria nasional

Daftar Pustaka

- Firmansyah, I. "Perlindungan Hukum Penolakan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Surabaya." *Jurist-Diction* 2, no. 3 (2019): 907–932. <https://doi.org/10.20473/jd.v2i3.14362>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana, 2011.

- Marzuki, Peter Mahmud. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Kencana, 2008.
- Navisa, Fitria Dewi, dan Ramdhani Wisnu Widharta. “Surat Ijo Pemerintah Kota Surabaya dari Pandangan Tata Usaha Negara.” *Muhammadiyah Law Review* 9, no. 2 (2025): 119–132.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.
- Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 28 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah.
- Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelayanan Pemakaian Tanah.
- Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 76 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemberian Persetujuan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya.
- Rahajeng, Raden Roro Bhatari Amalia, dan Tamsil. “Analisis Yuridis Pengaturan Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) Pemerintah Kota Surabaya.” *Indonesian Journal of Contemporary Law* 2, no. 4 (2025): 1–15.
- Ritonga, Suhaila, Muhammad Yamin Lubis, dan Rosnidar Sembiring. “Problematisa Hukum Bangunan di atas Tanah Berstatus Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Ijo sebagai Objek Jaminan.” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 9 (2025). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i9.2156>.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Internet

- “Pemkot Surabaya Beri Kepastian Hukum bagi Pemegang Surat Ijo.” BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur, 14 Oktober 2024. <https://jatim.bpk.go.id/dari-media/pemkot-surabaya-beri-kepastian-hukum-bagi-pemegang-surat-ijo/>.