

ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PTUN SURABAYA NOMOR 79/G/2018/PTUN.SBY DAN 18/B/2019/PT.TUN.SBY TENTANG PENOLAKAN PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN DIATAS TANAH HAK PENGELOLAAN MILIK PT. MASPION OLEH WALIKOTA SURABAYA

Fitriani Rahma

(SI Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

fitrianirahma@mhs.unesa.ac.id

Tamsil Rachman

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Univeritas Negeri Surabaya)

tamsil@unesa.ac.id

Abstrak

Sengketa yang terjadi antara PT. Maspion dengan Walikota Surabaya adalah mengenai penolakan perpanjangan HGB diatas HPL dengan mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berupa Surat Walikota Surabaya nomor: 593/2543/436.7.11/2018 tertanggal 3 April 2018, Perihal: Jawaban dan Peringatan III. PT. Maspion (Pembanding/Penggugat) mengajukan gugatan atas ditolaknya permohonan perpanjangan HGB. Pada pengadilan tingkat pertama perkara nomor: 79/G/2018/PTUN.SBY, Majelis Hakim menolak gugatan yang diajukan penggugat karena tidak memiliki kepentingan hukum (*legal standing*), padahal sumber adanya hubungan hukum antara penggugat dan tergugat adalah Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah yang pada pasal 3 menyebutkan menetapkan hak prioritas bagi penggugat untuk memperpanjang HGB. Kemudian penggugat mengajukan banding di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Majelis Hakim Banding dalam putusan nomor 18/B/2019/PT.TUN.SBY menyatakan, mengabulkan permohonan banding pembanding dan membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama, serta mewajibkan tergugat/terbanding untuk mencabut KTUN dan menyetujui permohonan perpanjangan HGB milik pembanding/penggugat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apa yang menjadi dasar pertimbangan hakim dalam putusan pengadilan nomor 79/G/2018/PTUN.SBY dan 18/B/2019/PT.TUN.SBY, serta apa akibat hukum dari putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara nomor 18/B/2019/PT.TUN.SBY bagi para pihak yang terkait. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang kemudian diolah dengan teknik *content analysis* agar menunjukkan metode analisis yang integrative dan secara konseptual cenderung diarahkan untuk menemukan, mengidentifikasi, mengolah dan menganalisis bahan hukum untuk memahami makna, signifikansi dan relevansinya. Hasil penelitian ini adalah penulis tidak setuju dengan pertimbangan hukum Majelis Hakim pada amar putusan No. 79/G/2019/PTUN.SBY. Menurut penulis, eksepsi Tergugat yang menyatakan Pengugat tidak memiliki kepentingan hukum adalah tidak benar, karena sumber dari timbulnya peristiwa-peristiwa hukum ini adalah Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah yang dilakukan oleh kedua belah pihak. Perjanjian tersebut juga belum pernah dinyatakan batal oleh undang-undang maupun kedua belah pihak.

Kata Kunci: Hak Guna Bangunan, Hak Pengelolaan, KTUN

Abstract

Disputes between PT. Maspion with Mayor of Surabaya was about a rejection of the extension of a Right to Build (*HGB*) above a Right to Manage (*HPL*) by issuing a State Administrative Decree (*KTUN*) in the form of letter of Mayor of Surabaya number: 593/2543/436.7.11/2018 dated April 3, 2018, Subject: Answer and Warning III. PT. Maspion (Comparator/Plaintiff) filed a lawsuit over the rejection of the request for extension of the Right to Build. In the court of first instance case number: 79/G/2018/ PTUN.SBY, the Panel of Judges rejected the claim filed by the plaintiff because it had no legal standing, whereas the source of the legal relationship between the plaintiff and the defendant was the Land Use Submission Agreement which Article 3 states was the priority right for the plaintiff to extend the Right to Build. Then the plaintiff filed an appeal at the Surabaya State Administrative High Court, the Appeals Judge Panel in decision number 18/B/2019/PT.TUN.SBY stated, granted the appeal of appeal and canceled the first level court decision, and required the defendant/appealed to revoke the State Administrative Decree and approve the request for extension

of the Right to Build of the comparator/plaintiff. This study aimed at analyzing the basis consideration for the judges in the court decision number 79/G/2018/PTUN.SBY and 18/B/2019/PT.TUN.SBY, as well as the legal consequences of the decision of the State Administrative Court Number 18/B/2019/PT.TUN.SBY for the related parties. This study was a normative juridical study that used statute and case approach. The legal materials used in this study were primary, secondary, and tertiary legal materials which were then processed with content analysis techniques in order to show an integrative and conceptual analysis method which tended to be directed to find, identify, process, and analyze the legal materials to understand its meaning, significance, and relevance. The results of this study are the authors do not agree with the legal considerations of the Panel of Judges in ruling No. 79 / G / 2019 / PTUN.SBY. According to the author, the Defendant's exception which states that the Plaintiff has no legal interest is incorrect, because the source of the occurrence of these legal events is the Conveying of Land Use Submission conducted by both parties. The agreement has never been declared null and void by law or by both parties.

Keywords: Right to Build, Right to Manage, KTUN

PENDAHULUAN

Tanah dalam lingkup hukum agraria atau pertanahan adalah penguasaan tanah, penguasaan tanah dalam hal ini dibagi menjadi 2 (dua) aspek yaitu, aspek yuridis dan aspek fisik (Silviana, 2017:37). Menurut Boedi Harsono (2005:23), Penguasaan tanah secara yuridis dilandasi oleh suatu hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik, meskipun demikian, penguasaan fisik tidak selalu melekat pada pihak yang menguasai tanah secara yuridis.

Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 33 ayat (2) dan (3) telah mengatur secara tersirat tentang hak menguasai Negara, dalam ayat (2) disebutkan “cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”, sedangkan dalam ayat (3) disebutkan bahwa “bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam pasal tersebut dapat ditarik dua garis besar yang dapat disimpulkan sebagai berikut, yaitu pertama: Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kedua: bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Makna dari pemahaman tersebut adalah Negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional, Hak menguasai dari Negara memberikan wewenang untuk :

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (Erwiningsih, 2009:101-102).

Penguasaan tanah akan mendapat perlindungan hukum apabila dilandasi dengan dengan suatu hak atas tanah. Pasal 4 UUPA menentukan bahwa atas dasar Hak Menguasai Negara dapat diberikan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut dengan hak atas tanah kepada perorangan maupun badan hukum untuk dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan peruntukan haknya, agar dapat memberikan kemakmuran dan kesejahteraan bagi pemegang hak, keluarganya dan masyarakat sekitarnya (Silviana, 2017:37). Dalam pasal 16 UUPA ayat (1) telah disebutkan jenis-jenis hak atas tanah, yaitu: Hak milik, Hak guna usaha, Hak guna bangunan, Hak pakai, Hak sewa, Hak membuka hutan, Hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil dan hak menumpang.

Atas dasar Hak Menguasai Negara tersebut muncul Hak Pengelolaan (HPL). Hak pengelolaan tidak diatur secara tegas dalam UUPA, melainkan hanya tersirat dalam pasal 2 ayat (4) UUPA. Menurut pasal 1 angka 2 PP 40 Tahun 1996 Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Hak pengelolaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara *jo* Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah

tetapi merupakan bagian dari Hak Menguasai Negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Namun dalam prakteknya Hak Pengelolaan sering disejajarkan dengan hak atas tanah yang ada dalam pasal 16 UUPA.

HPL tersebut dapat dilimpahkan kepada pihak ketiga dengan HGB, untuk mendapatkan HGB diatas HPL pihak ketiga harus mengajukan permohonan kepada kantor pertanahan setempat, kemudian Kantor Pertanahan akan menganjurkan kepada pemohon untuk mengajukan persetujuan kepada pemerintah selaku pemilik Hak Pengelolaan. Setelah pengembang mendapatkan persetujuan, pemilik Hak Guna Bangunan dapat memiliki hak untuk membangun di atas lahan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan (Yanuari, 2016:3).

Kota Surabaya adalah kota terluas nomor 2 setelah Jakarta, perekonomian sangat berkembang pesat di kota ini. Pemerintah Kota Surabaya juga mempunyai banyak lahan dengan status tanah Hak Pengelolaan yang tidak bisa dikelola sendiri, sehingga karena kewenangannya Pemerintah Kota Surabaya dapat melimpahkan pemanfaatan dan pengelolaan lahan kepada pihak ketiga. PT. Maspion sebagai badan hukum tertarik untuk memanfaatkan salah satu tanah yang berada di persil 17 Jl. Pemuda Surabaya. Pada tahun 1996, PT. Maspion mendapatkan HGB untuk gedung perkantoran diatas HPL berdasarkan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah tanggal 16 Januari 1996 setelah memenuhi semua persyaratan dan membayar uang retribusi. HGB tersebut berakhir tanggal 15 Januari 2016, namun dalam pasal 3 perjanjian tersebut menyebutkan yang pada intinya bahwa Pemerintah Kota Surabaya memberikan hak prioritas untuk memperpanjang HGB sesuai dengan persyaratan pihak pertama.

Namun, pada saat PT. Maspion akan membangun gedung, tanah tersebut terdapat bangunan EX NV. VOLKS HUIVESTING yang masih ditempati oleh PT. Singabarong Kencana, sehingga terjadi sengketa antara PT. Singabarong Kencana dengan Walikota Surabaya dan PT. Maspion yang berlangsung lama dan berakhir pada tahun 2010. Setelah selesainya proses hukum di PTUN pada tanggal 21 Oktober 2010 PT. Maspion akan melakukan pembangunan dan mengajukan revisi zoning kepada Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya dan membayar uang retribusi ijin Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) sesuai dengan yang ditentukan. Karena surat ijin revisi zoning tak kunjung diterbitkan PT. Maspion bersurat pada Walikota Surabaya pada tanggal 29 Agustus 2012 dan 28 September 2012 untuk menanyakan hal tersebut. Surat tersebut dijawab oleh Walikota Surabaya pada tanggal 26 Nopember 2012 yang pada intinya terkait surat ijin

tersebut masih diperlukan kajian mengenai permasalahan yang timbul berkaitan dengan pembongkaran bangunan EX NV. VOLKS HUIVESTING sehingga permohonan belum bisa ditindak lanjuti. Karena tidak kunjung ada kepastian, pada tahun 2015 PT. Maspion mulai membangun gedung perkantoran sesuai dengan IMB yang telah diajukan.

Mengingat HGB akan habis pada tanggal 15 Januari 2016 PT. Maspion mengajukan surat permohonan perpanjangan HGB kepada Walikota Surabaya pada tanggal 29 September 2015 yang kemudian terjadi surat menyurat antara keduanya sampai terbit surat yang dikeluarkan oleh Walikota Surabaya tanggal 3 April 2018 berupa Surat Walikota Surabaya Nomor 593/2543/436.7.11/2018: Perihal Jawaban dan Peringatan III, yang mana surat tersebut sangat merugikan PT. Maspion. Keputusan sepihak yang diambil oleh Walikota Surabaya tersebut telah melanggar pasal 3 Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah yaitu memberikan hak prioritas untuk memperpanjang Hak Guna Bangunan sesuai dengan syarat yang diberikan pihak pertama. Atas dikeluarkan surat tersebut, PT. Maspion mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, dan selama proses sidang di PTUN, Walikota Surabaya juga mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Surabaya. Pada tingkat pertama gugatan PT. Maspion tidak dapat diterima (PTUN No. 79/G/2018/PTUN.SBY) dan mengajukan banding yang putusannya membatalkan putusan PTUN sebelumnya (PTUN No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY).

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apa yang menjadi dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara putusan No. 79/G/2018/PTUN.SBY dan 18/B/2019/PT.TUN.SBY serta akibat hukum yang timbul dengan diputusnya putusan No. 79/G/2018/PTUN.SBY dan 18/B/2019/PT.TUN.SBY.

METODE

Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif (Ibrahim, 2006:295). Yuridis Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi legis positivis. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata (Soemitro, 1988:13-14). Pokok kajian dalam penelitian ini yaitu produk hukum berupa putusan no. 79/G/2018/PTUN.SBY dan 18/B/2019/PT.TUN.SBY

tentang penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan yang penelitiannya berbasis kepustakaan dan menganalisis bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

Pendekatan penelitian hukum yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (statue aproach). Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian (Marzuki, 2008:29). Dan juga pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan kasus bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus peneltian, yaitu perkara agraria dan administrasi Negara (Ibrahim, 2006:321).

Data yang ada dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi, karya ilmiah, buku-buku perpustakaan, artikel-artikel, dan dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian (Soekanto dan Sri Mamudji, 2012:12).

Teknik pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan cara menelaah data yang diperoleh seperti peraturan perundangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan lain atau tidak, sehingga data yang diperoleh lebih akurat. Dengan menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif, yaitu dititik beratkan pada penggunaan dan kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang ditunjang oleh data primer, metode pendekatan ini digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapan dalam praktek (Marzuki, 2008:47).

Teknik pengolahan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah *editing*, yaitu pemeriksaan kembali bahan hukum yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian serta relevansi dengan sumber data yang lain (Saifullah, 2004) Langkah selanjutnya adalah *coding*. Tujuan dari langkah ini yaitu memberi catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber bahan hukum (literatur, undang-undang atau dokumen). Selanjutnya rekonstruksi bahan (*reconstructing*) yaitu bahan hukum disusun ulang dengan teratur, logis, dan berurutan sehingga mudah

dipahami dan diinterpretasikan. Langkah terakhir adalah sistematika bahan hukum (*systematizing*) yaitu menempatkan bahan hukum berurutan menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah (Muhammad, 2004:126).

Setelah semua bahan hukum telah tersusun secara sistematis, maka langkah selanjutnya adalah menganalisis bahan hukum tersebut untuk mendapatkan konklusi dengan menggunakan teknik *content analysis*. *Content Analysis* menunjukan metode analisis yang integratif dan secara konseptual cenderung diarahkan untuk menemukan, mengidentifikasi, mengolah, dan menganalisis bahan hukum untuk memahami makna, signifikansi, dan relevansinya (Marzuki, 2008:21).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kasus Posisi

Tanggal 08 Mei 2018 PT. Maspion (penggugat) dengan kuasa hukumnya mengajukan gugatan terhadap Walikota Surabaya (tergugat) ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya atas diterbitkannya Surat Keputusan Walikota Surabaya No. 593/2534/436.7.11/2018, tanggal 03 April 2018, Perihal: Jawaban dan Peringatan III, yang ditujukan kepada PT. Maspion (obyek sengketa). Surat Keputusan Walikota tersebut berisi yang pada intinya menolak perpanjangan Hak Guna Bangunan milik PT. Maspion.

PT. Maspion mengajukan gugatan karena merasa kepentingannya dirugikan akibat diterbitkannya obyek sengketa tersebut. Penggugat adalah pemegang HGB No. 612 Kelurahan Embong Kaliasin diatas HPL No. 2/ Kelurahan Embong Kaliasin atas nama Pemerintah Kota Surabaya yang terletak di Jl. Pemuda No. 17 Surabaya. Penggugat memperoleh HGB berdasarkan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah (PPPT) pada tanggal 16 Januari 1996 yang ditandatangani oleh kedua belah pihak yaitu H. Sunarto Sumoprawiro selaku Walikota Surabaya saat itu dengan Alim Markus selaku Direktur PT. Maspion. Dalam perjanjian tersebut pada pasal 3 menyebutkan bahwa “setelah berakhirnya jangka waktu pemberian HGB sebagaimana tersebut dalam pasal 1 perjanjian ini, tanah dimaksud kembali dalam penguasaan Pihak Pertama dan bangunannya tetap menjadi milik Pihak Kedua. Dalam hal ini Pihak Kedua mendapat prioritas untuk memperpanjang HGB tersebut sesuai persyaratan Pihak Pertama”.

Tiga bulan sebelum masa berlaku HGB habis, tepatnya pada tanggal 29-09-2015 Penggugat bersurat kepada Walikota Surabaya untuk mengajukan perpanjangan HGB yang akan habis pada tanggal 15 Januari 2015, yang selanjutnya surat tersebut dibalas oleh

Tergugat pada tanggal 25 Mei 2016 yang pada pokoknya menyatakan bahwa Tergugat tidak memperpanjang HGB tersebut. Karena merasa memiliki hak untuk mendapatkan perpanjangan HGB, Penggugat terus mengirimkan surat ijin perpanjangan HGB yang kemudian terjadi surat menyurat antara keduanya hingga Tergugat menerbitkan Keputusan Objek Sengketa yang sangat merugikan Penggugat.

Atas gugatan Penggugat tersebut, Tergugat telah menyampaikan jawaban atas gugatan Penggugat di persidangan pada tanggal 03 Juli 2018 yang mengemukakan hal sebagai berikut:

1. Gugatan Penggugat telah daluarsa;
2. Penggugat tidak memiliki Kepentingan Hukum (*legal standing*);
3. Obyek sengketa/gugatan bukan KTUN;
4. Gugatan Penggugat bersifat sengketa kepemilikan keperdataan;
5. Gugatan Penggugat terlalu dini/prematur;
6. Gugatan Penggugat tidak selaras, tidak jelas, kabur (*obscuur libel*);

Oleh karena gugatan Penggugat tersebut terbukti tidak benar, tidak cermat, daluarsa, Penggugat tidak memiliki kepentingan hukum, objek sengketa bukan objek TUN, gugatan terlalu dini/prematur, gugatan tidak jelas, kabur, maka gugatan tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima.

Setelah mendengar penjelasan dari kedua belah pihak pada tanggal 06 November 2018, majelis hakim mengeluarkan Putusan No. 79/G/2018/PTUN.SBY yang amar putusannya menyatakan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya. Karena merasa tidak puas dengan hasil putusan hakim, PT. Maspion mengajukan banding ke PTTUN Surabaya dan hasil dari putusan PTTUN Surabaya menerima permohonan banding Penggugat dan menolak seluruh eksepsi Tergugat.

Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Perkara

Dalam pengadilan tingkat pertama nomor perkara 79/G/2018/PTUN.SBY, Majelis Hakim hanya mempertimbangkan eksepsi Tergugat yang menyatakan bahwa Penggugat tidak memiliki kepentingan hukum (*legal standing*), karena hal tersebut merupakan syarat formal untuk mengajukan gugatan sebagaimana disyaratkan dalam ketentuan pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Karena fakta hukum yang diperoleh Majelis Hakim saat itu adalah HGB yang dimiliki PT.

Maspion sudah habis maka PT. Maspion sudah tidak memiliki kepentingan hukum lagi. Penulis tidak setuju dengan pertimbangan hakim tersebut, pada pasal 3 ayat (2) huruf d disebutkan “kemungkinan untuk memperpanjangnya” yang kemudian pada pasal 3 PPPT diberikan hak “prioritas” kepada Penggugat untuk memperpanjang HGB. Namun pada kenyataannya ketika Penggugat mengajukan permohonan perpanjangan, permohonan tersebut ditolak oleh Tergugat dengan alasan tanah tersebut akan dipergunakan sendiri. Sehingga jelas bahwa Penggugat masih mempunyai kepentingan yaitu menuntut hak yang telah diperjanjikan dalam PPPT.

Pada pengadilan tingkat dua nomor perkara 18/B/2019/PT.TUN.SBY, Majelis Hakim memberikan pertimbangan hukum mengenai eksepsi-eksepsi Tergugat sebagai berikut:

1. Mengenai Pembanding tidak memiliki kepentingan hukum, Majelis Hakim Banding memberi pertimbangan hukum yaitu, sumber dari adanya peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi antara kedua belah pihak adalah PPPT khususnya pasal 3 yang pada intinya menetapkan prioritas untuk PT. Maspion untuk memperpanjang HGB. Selain itu perjanjian tersebut belum pernah dibatalkan sebelumnya baik oleh undang-undang maupun kedua belah pihak. maka jelas bahwa Pembanding masih memiliki Hak Gugat meskipun HGB telah habis sejak tanggal 15 Januari 2016.
2. Mengenai gugatan Pembanding telah daluarsa, Majelis Hakim Banding memberi pertimbangan hukum yaitu, menghubungkan dengan tanggal diterimanya KTUN objek sengketa tanggal 3 April 2018 dengan diajukannya surat gugatan, maka masih dalam tenggang waktu yang ditentukan oleh Pasal 55 UU PTUN.
3. Mengenai objek sengketa bukan KTUN, Majelis Hakim Banding memberi pertimbangan hukum yaitu, meskipun sebelum dikeluarkannya KTUN objek sengketa didahului dengan surat-surat, tidak serta merta membuat objek sengketa menjadi bukan KTUN. Mengacu pada pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan objek sengketa telah memenuhi unsur-unsur sebuah KTUN.
4. Mengenai gugatan bersifat keperdataan, Majelis Hakim Banding memberi pertimbangan hukum yaitu, suatu persetujuan atau tidak menyetujui terhadap suatu permohonan seseorang/ badan hukum merupakan suatu bentuk tindakan pengawasan (*toezicht*) dalam hukum administrasi yang mana merupakan perbuatan hukum publik bukan perdata. Maka dengan memperhatikan subjek-subjek, isi

objek gugatan, dasar gugatan dan petitum gugatan. Penggugat, maka sengketa perkara ini merupakan sengketa TUN bukan sengketa kepemilikan yang merupakan kewenangan Peradilan Umum.

5. Mengenai gugatan Penggugat terlalu dini/prematur, Majelis Hakim Banding memberi pertimbangan hukum yaitu, Tergugat mendalilkan gugatan Penggugat terlalu dini/prematur berlandaskan adanya gugatan perdata No. 506/Pdt.G/2018/PN.Sby tidak dapat dibenarkan karena masing-masing lingkungan peradilan memiliki kewenangannya sendiri-sendiri.
6. Mengenai Gugatan Penggugat tidak selaras, tidak jelas, kabur (*obscur libel*), Majelis Hakim Banding memberi pertimbangan hukum yaitu, bahwa semua perkara sebelum ditingkatkan untuk diperiksa dengan Acara Biasa telah didahului dengan pemeriksaan persiapan sesuai ketentuan pasal 63 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang bertujuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan surat gugatan yang tidak selaras, tidak jelas, dan kabur sehingga menjadi gugatan yang layak disidangkan terbuka untuk umum.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang hukum yang dikemukakan oleh Majelis Hakim Banding tersebut, maka seluruh eksepsi yang diajukan oleh Terbanding/Tergugat dinyatakan tidak diterima dan memutuskan untuk mengabulkan gugatan Pembanding/Penggugat dan karena tidak terdapat bukti surat yang menunjukkan bahwa Pembanding/Penggugat harus segera mengosongkan dan menyerahkan tanah sengketa maka permohonan penundaan pelaksanaan KTUN objek sengketa tidak dapat dikabulkan.

Akibat Hukum

Akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum (Achmad, 2008:192). Akibat hukum, menurut Soeroso (2011:295) mendefinisikan sebagai akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Tindakan ini dinamakan tindakan hukum, jadi dengan kata lain akibat hukum adalah akibat dari suatu tindakan hukum.

Berdasarkan hasil Putusan No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY, akibat hukum yang diperoleh PT. Maspion adalah sebagai berikut:

1. Diterimanya Permohonan Perpanjangan HGB Dengan dicabutnya KTUN berupa Surat Walikota Surabaya No. 593/2543/436.7.11/2018, tanggal 3

April 2018, Perihal: Jawaban dan Peringatan III, maka tidak ada alasan bagi Walikota Surabaya untuk tidak mengeluarkan surat persetujuan perpanjangan HGB untuk PT. Maspion.

2. Melanjutkan Pembangunan Sesuai dengan IMB Yang Ada Setelah diterimanya permohonan perpanjangan HGB, PT. Maspion dapat melanjutkan pembangunan yang terbengkalai sesuai dengan IMB yang dimiliki.
3. Melakukan upaya hukum Peninjauan Kembali jika Walikota Surabaya tidak melaksanakan putusan PTUN.

Dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam undang-undang. Tujuan utama permohonan peninjauan kembali adalah untuk melindungi dan mempertahankan hak Tergugat oleh adanya putusan hakim yang salah yang tidak dapat dimintakan revisi melalui upaya hukum biasa. Ketentuan yang mengatur tentang upaya hukum peninjauan kembali tidak ditemukan suatu pengecualian terhadap peradilan tertentu. Meskipun pihak berperkara mengajukan upaya hukum peninjauan kembali, namun menurut ketentuan hukum yang berlaku pada pasal 66 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 (sebagian telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009) tentang Mahkamah Agung bahwa: "Permohonan peninjauan kembali tidak menanggukhan atau menghentikan pelaksanaan putusan Pengadilan" (Wantu, 2014:89).

Sedangkan akibat hukum yang diterima oleh Walikota Surabaya adalah:

1. Membayar Biaya Persidangan Pada amar Putusan Banding No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY mewajibkan Terbanding/Tergugat untuk membayar biaya perkara dalam sidang tingkat pertama sebesar Rp. 2.816.000,- dan peradilan tingkat banding sebesar Rp. 250.000,-.
2. Mencabut KTUN Yang Dikeluarkan Karena Majelis Hakim Banding mengabulkan gugatan Pembanding/Penggugat untuk membatalkan KTUN berupa Surat Walikota Surabaya No. 593/2543/436.7.11/2018, tanggal 3 April 2018, Perihal: Jawaban dan Peringatan III, maka Walikota

Surabaya wajib mencabut KTUN yang ditujukan kepada PT. Maspion tersebut.

3. Mengeluarkan Surat Persetujuan Perpanjangan HGB Dengan dibatalkan dan dicabutnya KTUN berupa Surat Walikota Surabaya No. 593/2543/436.7.11/2018, tanggal 3 April 2018, Perihal: Jawaban dan Peringatan III, maka Walikota Surabaya wajib menyetujui permohonan perpanjangan HGB yang diajukan oleh PT. Maspion.

Meskipun kalah dalam persidangan banding, Walikota Surabaya tidak dapat melakukan upaya hukum kasasi. Berdasarkan pasal 45 A Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, menyatakan:

1. Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh Undang-Undang ini dibatasi pengajuannya;
2. Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. Putusan tentang pra peradilan.
 - b. Putusan pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda.
 - c. Perkara Tata Usaha Negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.
3. Permohonan kasasi terhadap perkara sebagian dimaksud pada ayat (2) atau permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal, dinyatakan tidak dapat diterima dengan penetapan Ketua Pengadilan tingkat pertama dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke Mahkamah Agung;
4. Penetapan Ketua Pengadilan dimaksud pada ayat (3) tidak dapat diajukan upaya hukum;
5. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung.

Karena KTUN yang dikeluarkan termasuk dalam perkara yang dikecualikan khususnya sesuai dengan pasal 45 A ayat (2) huruf C tersebut, pihak Walikota Surabaya tidak dapat mengajukan upaya kasasi karena KTUN yang dikeluarkan hanya berlaku pada wilayah daerahnya yaitu Surabaya.

PENUTUP

Simpulan

1. Majelis Hakim PTTUN Surabaya dalam pertimbangan hukumnya dalam memutus perkara No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY mengenai sengketa

antara PT. Maspion dengan Walikota Surabaya menurut penulis sudah tepat. Majelis hakim pada amar putusannya mengatakan bahwa sumber adanya hubungan hukum antara PT. Maspion dan Walikota Surabaya adalah Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah yang dilakukan keduanya yang mana Walikota Surabaya sebagai pihak pertama memiliki Hak Pengelolaan No. 2/Kelurahan Embong Kaliasin yang kemudian atas sebagian tanah HPL tersebut dimohonkan Hak Guna Bangunan oleh Direktur PT. Maspion sebagai pihak kedua. Pada pasal 3 surat perjanjian tersebut, mengatakan pada intinya bahwa pihak kedua menetapkan hak prioritas untuk memperpanjang HGB. Atas perjanjian tersebut lahir Sertifikat HGB No. 612/Kelurahan Embong Kaliasin yang berakhir pada tanggal 15 Januari 2016. Namun pada saat PT. Maspion mengajukan permohonan perpanjangan HGB, permohonan tersebut ditolak oleh Walikota Surabaya dengan alasan tanah tersebut akan digunakan sendiri. Walikota Surabaya mengeluarkan KTUN berupa Surat Walikota Surabaya No. 593/2543/436.7.11/2018, tanggal 3 April 2018, Perihal: Jawaban dan Peringatan III yang pada isi surat tersebut menolak untuk memperpanjang HGB. Badan atau Pejabat TUN yang dalam hubungan hukum sebagai penguasa yang selalu dipengaruhi oleh tugasnya menurut hukum publik sebagai penjaga dan pemelihara kepentingan umum, maka semua tindakan hukumnya bernada hukum publik juga. Sehingga eksepsi yang diajukan pihak Walikota Surabaya yang menyatakan bahwa kasus sengketa ini adalah kewenangan peradilan umum adalah salah. Dengan dikeluarkannya KTUN tersebut telah melanggar asas kepercayaan dan pengharapan. Menurut pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peraturan mengatakannya bahwa KTUN tidak boleh melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, ketika hal itu dilanggar maka KTUN tersebut mengandung cacat yuridis dan harus dibatalkan.

2. Akibat hukum dari putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY adalah dibatalkannya putusan pengadilan tingkat pertama dan menyatakan batal keputusan Walikota Surabaya No. 593/2543/436.7.11/2018, tanggal 3 April 2018, Perihal: Jawaban dan Peringatan III.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka saran

yang dapat penulis berikan bagi para pihak adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pembanding/Penggugat PT. Maspion karena gugatan diterima oleh Majelis Hakim Banding dan Walikota Surabaya (Terbanding/Tergugat) tidak bisa mengajukan kasasi, setelah diterimanya surat persetujuan perpanjangan HGB diharapkan dapat mempergunakan tanah HGB tersebut sesuai dengan izin dan peruntukannya secara optimal.
2. Bagi Terbanding/Tergugat Walikota Surabaya diharapkan untuk lebih cermat dalam memberikan izin dan mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga tidak merugikan pihak lain dan diharapkan dapat lebih mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, A. (2008). *Menguak Tabir Hukum*. Ghalia Indonesia.
- Erwiningsih, W. (2009). *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Total Media.
- Harsono, B. (2005). *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Djambatan Ilmu.
- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing.
- M, W. F. (2014). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Reviva Cendekia.
- Marzuki, P. M. (2008). *Penelitian Hukum Cet.2*. Kencana.
- Muhammad, A. K. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti.
- Saifullah. (2004). *Konsep Dasar Metode Penelitian dalam Proposal Skripsi*. UIN Malang.
- Silviana, A. (2017). Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi. *Diponegoro Private Law Review, 1*.
- Soekanto, S. dan S. M. (2012). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Perkasa.
- Soemitro, R. H. (1988). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia.
- Soeroso, R. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika.
- Yanuari, O. (2016). *Tinjauan Yuridis Terhadap Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Di Atas Hak Pengelolaan*. Universitas Hasanuddin.