

# Analisis Yuridis terhadap Penolakan Perpanjangan HGB oleh Pemerintah Daerah: Studi Putusan PTUN Surabaya No. 79/G/2018 dan No. 18/B/2019

Firza Widadun Nisriro <sup>a,1,\*</sup>, Irfa RonaBoyd <sup>b,2</sup>

<sup>a,b</sup> Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Gedung F2 – Jl. Ketintang, Ketintang, Kec. Gayungan, Surabaya, 60231, Indonesia

<sup>1</sup> firza.23388@mhs.unesa.ac.id\*; <sup>2</sup> irfaronaboyd@unesa.ac.id;

\* Korespondensi Penulis

## ARTICLE INFO

## ABSTRACT

### Article history

Received : October 27, 2025

Revised : November 11, 2025

Accepted : November 14, 2025

### Keywords

Legalitas KTUN;

Asas AUPB;

Perlindungan Hukum.

*This research aimed to examine the legality of the rejection of the extension of the Right to Build (HGB) by the local government and to assess the level of legal protection for legal entities. This study was related to the decisions of the Surabaya Administrative Court (PTUN) No. 79/G/2018 and No. 18/B/2019. The research employed a normative juridical method, which is a legal research method focusing on the study of written legal norms. This method was used to analyze laws and court decisions in order to address legal issues theoretically and systematically by examining the relevance between Law Number 5 of 1986 on the Administrative Court and Law Number 30 of 2014 on Government Administration. The results of the study showed that the refusal to extend the Right to Build (HGB) by the Mayor of Surabaya did not meet either formal or material requirements as stated in Van Der Pot's theory and violated the General Principles of Good Governance (AUPB). The difference in interpretation between the first-instance and appellate courts occurred due to a paradigm shift from a formal to a substantive approach. The appellate decision of the Surabaya Administrative High Court (PT.TUN Surabaya) was considered legally stronger because it prioritized the protection of the substantive rights of the aggrieved legal entity. These findings were consistent with similar issues found in the case of HGB extension refusal for shop-house residents on municipal leasehold land (HPL) owned by the Semarang City Government, indicating the need for consistent and fair legal standards in managing regional HPL land.*

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji legalitas penolakan perpanjangan HGB oleh pemerintah daerah dan menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi Badan Hukum, kajian ini berkaitan pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya Nomor 79/G/2018 dan Nomor 18/B/2019. penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum tertulis. Metode ini digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan guna menjawab isu-isu hukum secara teoritis dan sistematis dengan menelaah relevansi antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penolakan perpanjangan HGB oleh Walikota Surabaya tidak memenuhi syarat formil maupun materil sebagaimana teori Van Der Pot, serta melanggar Asas Umum Pemerintah yang Baik. Perbedaan penafsiran antara pengadilan tingkat pertama dan banding terjadi karena pergeseran paradigma dari pendekatan formil menuju substansial. Putusan banding PT.TUN Surabaya dinilai lebih kuat secara hukum karena mengedepankan perlindungan terhadap hak substantif badan hukum yang dirugikan. Temuan ini sejalan dengan problematika serupa dalam kasus penolakan perpanjangan HGB warga penghuni ruko di atas tanah HPL Pemerintah Kota Semarang, yang menunjukkan perlunya standar hukum yang konsisten dan berkeadilan dalam pengelolaan tanah HPL di daerah

*This is an open access article under the [CC-BY-SA](#) license.*



## 1. Pendahuluan

Sebagai negara hukum, Indonesia berkewajiban untuk memastikan keadilan dan kejelasan hukum guna mencapai kesejahteraan masyarakat. (Anggraeni & Damayanti, 2022, pp. 188–189) Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terdapat tujuan menegakkan pemerintahan yang baik (good governance) dan mencegah kegiatan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Ketentuan dalam Undang Undang ini menetapkan aturan mengenai cara pejabat pemerintahan mengambil keputusan dan tindakan, memastikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), serta menjamin terpenuhinya perlindungan hukum bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan. Dalam Pasal 1 Angka 17 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, AAUPB adalah prinsip yang dijadikan pedoman bagi pejabat pemerintahan dalam melaksanakan kewenangannya untuk menetapkan keputusan atau melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dengan demikian, penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) menjadi krusial dalam proses pembentukan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus mempertimbangkan beberapa agar memiliki keabsahan hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki keberlakuan yang mengikat untuk dilaksanakan. Ada dua persyaratan yang harus dipenuhi: persyaratan formil dan persyaratan

materiil. Sebuah keputusan dianggap sah secara hukum dan dapat dimasukkan ke dalam tatanan hukum jika memenuhi kedua persyaratan formil dan materiil tersebut. Kegagalan memenuhi salah satu persyaratan ini dapat mengakibatkan keputusan tersebut dinyatakan batal demi hukum atau dapat dibatalkan melalui upaya hukum administratif atau peradilan. (Nurul Hidayah Tumadi, 2023, p. 63)

Permasalahan yang sering muncul adalah dalam praktiknya, tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) memenuhi kedua syarat yang ditentukan secara memadai. Keputusan yang sering dikeluarkan adalah penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) oleh Pemerintah Daerah. Keputusan penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) sering kali menimbulkan sengketa hukum, terutama ketika subjek yang dirugikan menilai bahwa keputusan penolakan yang tercantum tidak berdasarkan pada alasan yuridis yang legal, atau bahkan bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu KTUN yang menjadi sengketa yaitu surat penolakan perpanjangan HGB oleh Walikota Surabaya, PT. Maspion sebagai Badan Hukum merasa dirugikan atas dikeluarkannya surat keputusan ini dikarenakan Pemerintah Kota Surabaya telah melanggar Pasal 3 mengenai Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah. (Rahma & Rachman, 2020, p. 144) Disisi lain ketidakmampuan untuk memanfaatkan aset tanah yang berlokasi di Jalan Pemuda No. 17 Surabaya sesuai dengan rencana yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk pelaksanaan kepentingan umum merupakan salah satu kerugian tidak berwujud yang ditanggung oleh Pemerintah Kota Surabaya. (Kamilah, Pulungan, & Koeswarni, 2024, p. 146) Keputusan ini merupakan hal yang cukup krusial, dapat dilihat dari sengketa yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya No. 79/G/2018 dan No. 18/B/2019 yang menjadi studi kasus dalam analisis ini. Pada kasus ini PT. Maspion mengajukan perkara ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya, dengan objek perkara yaitu Surat Keputusan Wali Kota Surabaya Nomor 593/2543/436.7.11/2018 tertanggal 3 April 2018 mengenai Jawaban dan Peringatan III diterbitkan dan ditujukan kepada PT. Maspion yang berisi penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) No. 612/Kelurahan Embong Kaliasin di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) milik Pemerintah Kota Surabaya. Sepanjang berlangsungnya proses persidangan di PTUN, Wali Kota Surabaya turut mengajukan permohonan keberatan ke Pengadilan Negeri Surabaya. Pada tingkat peradilan pertama, majelis hakim memutuskan untuk menolak gugatan yang diajukan PT. Maspion pada PTUN (No. 79/G/2018/PTUN.SBY), namun PT. Maspion mengajukan keberatan melalui proses banding dan putusan banding tersebut membatalkan keputusan PTUN lebih dahulu (No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY).

Dalam beberapa kasus sengketa serupa juga ditemukan, yang mana problematika yang terjadi yaitu ketika HGB tidak dapat diperpanjang oleh warga penghuni ruko di atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Semarang. Perjanjian yang mana Pemerintah Kota Semarang, sebagai pihak yang memiliki kewenangan atas Hak Pengelolaan, dan pihak ketiga tidak mengatur status yang berwenang memegang Hak Guna Bangunan (HGB) atas Hak Pengelolaan setelah masa berlaku HGB selesai. Dengan ditemukan beberapa kasus serupa, sengketa TUN ini bukan hanya masalah teknis melainkan masalah sistematis. Ketidakjelasan atau ketidakpastian ketentuan hukum yang mengatur pemberian hak-hak tentu menimbulkan tantangan dalam memberikan perlindungan yuridis terhadap pemegang HGB di atas tanah Hak Pengelolaan. (Sekarini & Suhadi, 2025, p. 894)

Urgensinya sengketa hukum ini menuntut adanya mekanisme perlindungan hukum yang komprehensif bagi badan hukum sebagai subjek yang berpotensi dirugikan. Perlindungan tersebut dirancang untuk menjamin keadilan prosedural dan substantif, sehingga badan hukum dapat menuntut haknya secara efektif. Secara garis besar, perlindungan hukum bagi badan hukum dalam menghadapi keputusan administrasi negara dapat diselesaikan melalui jalur administrasi dan yudisial. (Rumokoy, 2012, p. 127)

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji persoalan mengenai penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) oleh Pemerintah Daerah Surabaya. Penelitian ini dilakukan oleh Fitriani Rahma tahun 2020 yang menitikberatkan pada akibat hukum yang timbul atas keputusan serta aspek dasar pertimbangan hakim, namun belum mengulas secara mendalam mengenai legalitas keputusan yang dikeluarkan pemerintah dalam sengketa penolakan perpanjangan HGB yang diuji di peradilan tata usaha negara serta perlindungan terhadap badan hukum yang dirugikan. Dengan demikian, masih terdapat kekosongan kajian mengenai analisis yuridis terhadap legalitas

penolakan perpanjangan HGB oleh pemerintah daerah yang diuji melalui putusan PTUN, khususnya Putusan PTUN Surabaya No. 79/G/2018 dan No. 18/B/2019. Oleh karena itu, penelitian ini ada dengan tujuan mengisi celah tersebut dengan menganalisis legalitas KTUN, penerapan asas-asas pemerintahan yang baik, serta perlindungan hukum terhadap badan hukum yang dirugikan berdasarkan putusan pengadilan yang relevan.

Berangkat dari uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji legalitas surat penolakan perpanjangan HGB oleh pemerintah daerah dalam memenuhi syarat KTUN baik secara materiil maupun formil dan mengukur tingkat perlindungan hukum bagi Badan Hukum, studi ini akan berkaitan pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya Nomor 79/G/2018 serta Putusan Nomor 18/B/2019. Analisis yuridis terhadap kedua putusan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai penerapan syarat formil dan materiil KTUN dalam konteks perizinan pertanahan dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang baik (AAUPB) sesuai dengan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014. Serta, pemahaman mengenai perlindungan hukum terhadap badan hukum yang dirugikan akibat keputusan tata usaha negara yang menolak perpanjangan HGB.

## 2. Metode

Riset ini menerapkan metode yuridis normatif sebagai jenis penelitian utama, yang memfokuskan pada analisis kaidah-kaidah hukum positif atau norma-norma hukum tertulis. Pendekatan ini dimanfaatkan guna menelaah ketentuan hukum perundang-undangan serta putusan pengadilan, dengan maksud menangani berbagai masalah hukum secara teori dan disusun secara teratur. (Tremblay et al., 2016, p. 30) Agar analisis menjadi lebih rasional serta aplikatif, riset yang ditulis penulis memanfaatkan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu pendekatan yang menganalisis putusan pengadilan sebagai salah satu objek untuk memahami implementasi yuridis pada masalah hukum yang nyata. Putusan pengadilan yang digunakan yaitu Putusan PTUN Surabaya No. 79/G/2018 dan No. 18/B/2019.

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik studi pustaka. Studi perpustakaan adalah metode penelitian yang melibatkan pengumpulan bahan dan data melalui berbagai referensi yang terdapat di lingkungan perpustakaan, termasuk rujukan ilmiah, studi terlebih dahulu tentang topik serupa, artikel, catatan, serta literatur ilmiah yang berkaitan dengan topik riset. Proses dilaksanakan dengan terstruktur dengan tujuan menghimpun, mengkaji data dengan mendalam, serta menarik kesimpulan dari data dengan menerapkan metode atau teknik tertentu, dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah yang sedang diteliti. (Christiani, 2023, p. 147) Seluruh bahan hukum yang diperoleh tersebut akan dianalisis secara mendalam dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai syarat sah KTUN baik secara formil maupun materiil, dan bentuk perlindungan bagi Badan Hukum yang dirugikan.

Data yang digunakan dalam penelitian berasal dari bahan hukum sekunder, bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti penulis, dan berita internet. (Nugroho, Haryani, & Farkhani, 2020, p. 68) Pendekatan normatif ini akan menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah untuk mengkaji legalitas surat penolakan perpanjangan HGB oleh pemerintah daerah dalam memenuhi syarat KTUN baik secara materiil maupun formil dan menganalisis Asas Asas Umum Pemerintahan yang baik guna mengukur tingkat perlindungan hukum bagi Badan Hukum.

Tinjauan literatur mencakup hasil penelitian serta publikasi ilmiah yang mengkaji mengenai hambatan dalam perpanjangan HGB yang berkaitan dengan Keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Beberapa penelitian menyoroti pentingnya Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik untuk menjadi pedoman pejabat pemerintah dalam melakukan dan menjalankan kewenangannya.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Pembahasan

##### **Legalitas Surat Penolakan Perpanjangan HGB oleh Pemerintah Daerah dalam memenuhi syarat KTUN baik secara materiil maupun formil dalam studi Putusan PTUN Surabaya No. 79/G/2018 dan No. 18/B/2019**

Pada kasus sengketa penolakan perpanjangan HGB yang mana PT. Maspion dengan Pemerintah Kota Surabaya yang terdapat dalam Putusan PTUN Surabaya No. 79/G/2018, konflik hukum berakar pada gugatan PT. Maspion terhadap Surat Keputusan Walikota Surabaya yang berisi penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Maspion mendalilkan bahwa surat penolakan tersebut telah merugikan kepentingannya karena perusahaan sebelumnya memiliki dasar hukum yakni Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah dalam Pasal 3 memuat ketentuan mengenai pemberian hak prioritas. Dengan berpegang pada perjanjian tersebut, penolakan Walikota Surabaya bertentangan dengan Asas Kepastian Hukum dan Asas Menanggapi Pengharapan Yang Wajar. Namun demikian, kasus sengketa tersebut dimenangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya yang mana Majelis Hakim tingkat pertama memusatkan pertimbangannya pada syarat formal untuk mengajukan gugatan yang mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Berbeda dengan pertimbangan hakim PTUN Surabaya yang hanya menekankan aspek formil dan menolak gugatan dengan alasan PT. Maspion tidak mempunyai kedudukan atau kepentingan hukum yang dapat dilindungi secara yuridis. dalam Putusan PT.TUN Surabaya No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY Majelis Hakim tingkat banding justru mengambil arah pertimbangan yang berbeda secara mendasar. Dengan menolak perpanjangan secara sepihak, Walikota Surabaya dianggap telah mengingkari asas perlindungan terhadap kepercayaan yang telah ditumbuhkan oleh tindakan pemerintah sendiri. PT.TUN Surabaya juga menguji substansi keputusan Walikota. Sikap Walikota Surabaya yang menolak perpanjangan HGB bertentangan dengan perjanjian sebelumnya, sehingga melanggar asas pacta sunt servanda.

Oleh karena itu, konflik utama dalam putusan banding ini terletak pada perbedaan penekanan yuridis dengan putusan tingkat pertama. PTUN Surabaya sebagai pengadilan tingkat pertama lebih menekankan aspek formil dengan menolak gugatan berdasarkan legal standing, sedangkan PT.TUN sebagai pengadilan tingkat banding justru mengedepankan aspek materiil dengan memeriksa substansi Keputusan Walikota dan akibat hukumnya terhadap hak penggugat. Hal ini tentu saja memperlihatkan perbedaan secara signifikan, yang mana PTUN Surabaya menempatkan perhatian utamanya pada aspek formil gugatan, khususnya mengenai syarat kedudukan hukum (legal standing) penggugat. Disi lain, dalam putusan tingkat banding, memutuskan bahwa meskipun HGB telah berakhir, hubungan hukum antara pihak PT. Maspion selaku subjek hukum privat dan Pemerintah Kota Surabaya selaku subjek hukum publik tidak secara otomatis berakhir. Akibatnya, ketika Wali Kota Surabaya menolak perpanjangan HGB, secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi PT. Maspion. Oleh karena itu, diputuskan bahwa perusahaan tersebut masih memiliki hak hukum untuk menggugat. Pandangan ini memperlihatkan bahwa hakim tingkat banding tidak berhenti pada aspek formil, tetapi menekankan perlunya pengadilan menilai substansi sengketa demi memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang dirugikan. Sehingga, perbedaan penafsiran ini terjadi secara signifikan akibat perbedaan paradigma hakim dalam menggunakan wewenang mereka dan Undang Undang untuk mempertimbangkan, memutuskan, dan menyelesaikan perkara mengenai objek sengketa yaitu legalitas surat penolakan, yang mana perubahan terhadap Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sebaiknya dilakukan agar selaras dan menyesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Jika dikaitkan dengan argumen pada kedua putusan, argumentasi hukum yang dibangun dalam Putusan PT.TUN Surabaya No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY dapat dinilai lebih kuat dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Acuan yang digunakan dalam menganalisis Keputusan Tata Usaha Negara adalah ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang mana Surat

Keputusan Penolakan Perpanjangan HGB adalah tercatat dalam bentuk fisik, Surat Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif karena dikeluarkan oleh Walikota, tidak ada lagi keputusan lain yang diterbitkan yang berarti keputusan bersifat final. Sehingga, Surat Keputusan telah memenuhi unsur-unsur Keputusan TUN dan dapat dijadikan sebagai sengketa Tata Usaha Negara. Selain itu, dalam putusan ini lebih mengedepankan aspek materiil yang merupakan isi dari Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014, yaitu mengatur hak dan kewajiban yang mana menilai substansi sengketa demi memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang dirugikan.

Secara normatif, dalam perspektif Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang mana sikap pembiaran yang dilakukan Pemerintah terhadap permohonan PT. Maspion merupakan fiktif positif. Fiktif positif dijelaskan secara implisit dalam Pasal 53 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014, menjelaskan bahwa permohonan masyarakat tidak dapat diabaikan atau ditiadakan oleh Pejabat Pemerintah. Jika dalam waktu sepuluh hari kerja pejabat tidak menanggapi permintaan, hal itu dianggap sebagai persetujuan atas permohonan tersebut. Penerapan konsep fiktif positif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU AP), yang didasarkan pada prinsip *lex posterior derogat legi priori*, telah mengesampingkan konsep fiktif negatif yang mana telah ditetapkan dalam ketentuan Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Meskipun demikian, ketentuan mengenai konsep fiktif negatif sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU PTUN tidak secara eksplisit dicabut. Namun, Undang Undang Cipta Kerja telah menghapus wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan keputusan fiktif positif. Hal tersebut dilakukan untuk menjamin kepastian hukum, Mahkamah Agung telah menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 5 Tahun 2021 mengenai Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Para Pengadilan. Dalam rumusan hukum Kamar Tata Usaha Negara, khususnya pada poin kedua, diuraikan bahwa keberadaan lembaga fiktif positif tersebut menyiratkan bahwa, sejak diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja, wewenang atas permohonan fiktif positif tidak lagi menjadi bagian dari yurisdiksi Pengadilan Tata Usaha Negara. Disisi lain, MA tidak tegas mencabut Perma No. 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. (Kotijah, 2024, pp. 270–277) Dengan adanya ketidakjelasan serta ketidakpastian dalam berlakunya fiktif positif ini pada akhirnya menimbulkan celah hukum dalam mencari keadilan sehingga melahirkan tafsir yang berbeda-beda dalam mengisi kekosongan hukum.

Hal ini dipertegas dengan asas non reaktif yaitu ketentuan dalam undang-undang memiliki daya berlaku untuk masa yang akan datang dan tidak dapat diterapkan terhadap peristiwa yang terjadi sebelum undang-undang tersebut diundangkan, artinya ketentuan Undang Undang dibuat pada saat ini, tidak memberlakukan sanksi hukum terhadap tindakan yang dilakukan sebelum berlakunya ketentuan hukum tersebut. (Gusri, Pada Pengadilan, & Bukittinggi, 2023, p. 9) Sehingga, sikap acuh dari pejabat negara ini atas permohonan masuk dalam kajian kesewenangan maka harus dilihat dulu sebelum dikeluarkannya Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 yaitu dilihat dari Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah fiktif negative yaitu diamnya pejabat artinya menolak. Hal tersebut dijelaskan dalam pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986. Menurut ketentuan Pasal 3 Undang Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, sikap diam yang ditunjukkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara dianggap melanggar Asas Kepastian Hukum. Hal tersebut dikarenakan sebagai penyelenggara negara, mereka wajib menjamin terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif serta memberikan perlindungan mengenai hak serta kewajiban masyarakat dari segala bentuk penyimpangan dalam menggunakan wewenang. Dengan demikian, secara hukum fiktif, keputusan penolakan harus dianggap telah ada pada saat berakhirnya tenggang waktu yang ditetapkan. (Yuliani, 2020, pp. 4–5)

Pada dasarnya, keabsahan hukum (*rechtsgeldig*) suatu keputusan harus mempertimbangkan dua persyaratan yaitu persyaratan formil dan persyaratan materiil. Sebuah keputusan dianggap sah secara hukum dan dapat dimasukkan ke dalam tatanan hukum jika memenuhi kedua persyaratan formil dan materiil tersebut. (Nurul Hidayah Tumadi, 2023, p. 65) Berdasarkan teori Van Der Pot yang mengklasifikasikan syarat-syarat sahnya suatu keputusan, yang mana diklasifikasikan menjadi dua kelompok, salah satunya adalah syarat formil. *Pertama*, pejabat administrasi harus menyelesaikan semua prosedur persiapan dan pembuatan ketetapan sesuai dengan ketentuan

hukum yang berlaku. *Kedua*, penetapan yang dihasilkan harus secara fisik memiliki bentuk atau format yang diatur oleh peraturan. *Ketiga*, syarat-syarat teknis yang berkaitan dengan pelaksanaan dan daya laku penetapan di lapangan juga harus dipenuhi. *Keempat*, terdapat kewajiban untuk mematuhi tenggat waktu yakni, rentang waktu antara kemunculan fakta atau peristiwa yang mendasari terbitnya penetapan dengan peristiwa pengumumannya tidak boleh terlampaui. (Putra, 2020, p. 37)

Jika didasarkan pada syarat formil yang dikemukakan oleh Van Der Pot, proses penerbitan surat penolakan perpanjangan HGB oleh Walikota Surabaya belum sepenuhnya memenuhi syarat formil. *Pertama*, dari aspek prosedural, berdasarkan fakta yang terungkap dalam Putusan PT.TUN Surabaya No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY, Walikota menerbitkan surat penolakan tanpa melakukan proses klarifikasi, komunikasi, atau konsultasi administratif dengan PT. Maspion selaku pihak yang secara hukum memiliki hak prioritas perpanjangan HGB berdasarkan perjanjian tahun 1996. Selain itu, tidak ada kesepakatan para pihak untuk membatalkan perjanjian tersebut. Tidak adanya langkah prosedural menunjukkan bahwa penerbitan surat penolakan tidak dilakukan secara cermat dan transparan sebagaimana dituntut oleh prinsip kecermatan dalam administrasi pemerintahan. *Kedua*, sesuai dengan aspek bentuk dan format keputusan berdasarkan peraturan, surat penolakan telah sesuai secara fisik memenuhi bentuk surat resmi yaitu tertulis dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. *Ketiga*, syarat teknis pelaksanaan juga tidak sepenuhnya dipenuhi. Keputusan penolakan seharusnya diikuti dengan penjelasan administratif yang memungkinkan pihak yang terkena dampak dalam hal ini PT. Maspion memahami konsekuensi hukum dan mekanisme upaya administratif yang dapat ditempuh. *Keempat*, keputusan penolakan diterbitkan setelah berakhirnya masa berlaku HGB tanpa kejelasan mengenai waktu proses administrasi yang mendahuluinya. Idealnya, proses penolakan atau perpanjangan dilakukan sebelum masa hak berakhir, agar tidak menimbulkan kekosongan hukum. Hal ini pula yang menjadi dasar pertimbangan Majelis Hakim PT.TUN Surabaya dalam menyatakan secara eksplisit bahwa keputusan Walikota cacat secara formil dan belum memenuhi prosedur yang ditetapkan sehingga menjadi cacat yuridis.

Selain itu, agar suatu keputusan dapat dianggap sah secara materil, harus memenuhi empat kriteria fundamental. *Pertama*, pejabat yang menerbitkan harus memiliki otoritas atau kekuasaan yang sah. *Kedua*, keputusan harus lahir dari kehendak yang murni tanpa adanya tekanan atau cacatan niat dari pembuatnya. *Ketiga*, keputusan harus berakar pada kondisi atau keadaan faktual yang spesifik dan nyata. *Keempat*, dan yang paling krusial, penetapan harus praktis dan legal, artinya dapat dilaksanakan dan isinya tidak boleh melanggar peraturan perundang-undangan lain, serta harus sesuai dengan tujuan yang dikehendaki oleh peraturan dasarnya. (Putra, 2020, p. 37)

Jika dilihat dari fakta ada, penolakan perpanjangan HGB didasarkan pada hukum yang benar dan pertimbangan fakta yang memadai. Dapat dilihat dari Sertifikat HGB No. 612/Kelurahan Embong Kaliasin atas nama PT. Maspion yang telah habis masa berlakunya pada tanggal 15 Januari 2016 mengakibatkan hapusnya HGB No. 612/Kelurahan Embong Kaliasin, dan tanahnya kembali kedalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan No.2/ Kelurahan Embong Kaliasin yaitu Pemerintah Kota Surabaya, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 35 ayat (1) huruf a dan Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Hak Atas Tanah. Yang mana dalam Pasal 35 ayat (1) menjelaskan bahwa Hak Guna Bangunan (HGB) secara otomatis menjadi hapus apabila telah mencapai akhir dari periode waktu yang ditetapkan. Batas waktu ini merujuk pada ketentuan yang tercantum dalam surat keputusan pemberian atau perpanjangan hak yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, atau sesuai dengan jangka waktu yang disepakati dalam perjanjian pemberian HGB tersebut. Selain itu, dalam Pasal 36 ayat (2) yang menjelaskan sesuai ketentuan dalam Pasal 35 menyatakan bahwa apabila Hak Guna Bangunan (HGB) yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) berakhir, maka secara otomatis tanah tersebut akan kembali berada di bawah penguasaan pemegang Hak Pengelolaan. Sehingga, apabila jangka waktu perjanjian pemanfaatan tanah telah berakhir, maka objek tanah tersebut wajib dikembalikan kepada pihak pemiliknya. Dengan berakhirnya perjanjian tersebut, hubungan hukum antara para pihak juga berakhir, sehingga hak prioritas atas tanah tersebut tidak lagi melekat. Namun, pemberian hak prioritas bukanlah hal yang otomatis, melainkan harus memenuhi prasyarat tertentu. Pihak yang berhak harus mengajukan permohonan resmi untuk perpanjangan perjanjian. Setelah permohonan diajukan, perpanjangan tersebut wajib diberikan kepada pemegang hak prioritas yang berkepentingan. (Kamilah et al., 2024, pp. 148–149)

Disisi lain Pemerintah tidak memberikan izin dikarenakan tanah tersebut akan digunakan sendiri oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai ruang terbuka publik/wadah aktivitas sosial budaya sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dikarenakan hal tersebut Pemerintah Kota Surabaya menolak perpanjangan HGB yang mana secara otomatis hak prioritas tidak dapat digunakan. Namun, jika dikaitkan dengan putusan banding fakta yang diperoleh ialah terjadi pengurangan dan pengabaian hak-hak hukum PT. Maspion padahal sesuai bukti Pasal 3 Perjanjian Menyerahkan Bangunan Tanah Nomor 593/004.1/402.5.12/96, tanggal 16 Januari 1996. PT. Maspion menetapkan prioritas untuk memperpanjang Hak Guna Bangunan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan pihak Walikota Surabaya serta bukti perjanjian tersebut sampai dengan saat ini masih berlaku dan belum pernah ada pembatalan dari para pihak yang mengadakan perjanjian atau putusan pengadilan perdata hal ini jelas melanggar ketentuan pasal 1338 KUH Perdata yang menjelaskan bahwa setiap perjanjian yang dibuat sesuai dengan ketentuan undang-undang memiliki kekuatan mengikat layaknya undang-undang bagi para pihak yang membuatnya, dan tidak dapat dibatalkan secara sepihak kecuali atas dasar kesepakatan bersama atau alasan yang diatur oleh Undang Undang.

Dari uraian di atas dapat diidentifikasi bahwa ada beberapa Asas Asas Umum Pemerintah yang Baik (AAUPB) yang dilanggar Pemerintah Kota Surabaya. Asas Asas Umum Pemerintah yang Baik (AAUPB) adalah pedoman dalam setiap tindakan atau intervensi pemerintah, khususnya dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Dalam negara hukum, segala tindakan pemerintah dalam upaya mencapai tujuan tersebut harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, penggunaan *freies ermessen* atau kebebasan bertindak oleh pemerintah kerap menimbulkan potensi penyalahgunaan wewenang yang berujung pada konflik kepentingan antara pemerintah dan masyarakat. (Solechan, 2019, p. 544) Dalam hal ini AAUPB yang dilanggar yaitu Asas Kepastian Hukum. Pelanggaran Asas Kepastian Hukum terjadi karena ketidaksesuaian terhadap perjanjian hukum yang telah ada, sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi PT. Maspion yang beritikad baik. Selain itu, pelanggaran prosedur administratif, di mana keputusan diterbitkan secara sepihak dan tanpa melakukan pembatalan perjanjian yang mana perjanjian masih berlaku hingga saat ini. Selain itu, Pelanggaran Asas Kepercayaan dan Pengharapan terlihat dari ketentuan pada Pasal 3 Perjanjian Menyerahkan Bangunan Tanah antara PT. Maspion dengan Walikota Surabaya, yang mana dalam hal ini Walikota Surabaya tidak menepati perjanjian tersebut padahal perjanjian tersebut masih berlaku dan belum pernah dibatalkan oleh kedua pihak serta belum ada pembatalan berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sehingga secara hukum administrasi Pemerintah Surabaya melanggar Asas Kepercayaan dan Pengharapan.

Secara keseluruhan surat penolakan perpanjangan HGB tidak memenuhi legalitas KTUN walaupun jika ditinjau dari Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 ada beberapa syarat yang memenuhi. Namun, secara formil maupun materiil surat penolakan ini cacat secara yuridis karena tidak didasarkan pada Asas Asas Umum Pemerintah yang baik, juga tidak memenuhi syarat sah KTUN baik dari segi materiil yaitu surat penolakan bertentangan dengan perjanjian sah dan asas AUPB maupun formil yaitu cacat prosedur, tidak transparan, melewati tenggat, dan tidak adanya konsultasi antar kedua pihak.

### **Perlindungan Hukum Terhadap Badan Hukum Yang Dirugikan Akibat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Menolak Perpanjangan HGB**

Perlindungan Hukum menurut Philipus M. Hadjon dalam buku Perlindungan Hukum menjelaskan bahwa perlindungan hukum ialah upaya untuk menjamin perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, serta pengakuan atas hak-hak asasi yang melekat pada setiap subjek hukum berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan, guna mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang. Konsep ini berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila dan prinsip-prinsip negara hukum. (Rani & Ardha, n.d., p. 32) Tindakan hukum yang dilakukan pemerintah adalah perbuatan yang memiliki pengaruh dan menimbulkan akibat hukum. Sehingga, perlindungan bagi warga negara diberikan apabila tindakan atau keputusan administrasi pemerintahan menimbulkan kerugian terhadap pihak warga yang merasa dirugikan. Adanya asas-asas umum pemerintahan yang

baik ialah peran penting bagi pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan guna menjalankan perlindungan hukum bagi warga negara. (HR, 2020, pp. 274–275) Dalam perlindungan hukum terdapat dua jenis perlindungan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon dua diantaranya yaitu perlindungan preventif dan perlindungan represif. Perlindungan hukum preventif memiliki konsep yaitu subjek hukum diberikan hak guna menyampaikan keberatan atau pandangannya terlebih dahulu sebelum suatu keputusan pemerintah ditetapkan secara mengikat dan final. Adanya perlindungan ini mencegah pemerintah melakukan tindakan sewenang-wenang selain itu perlindungan ini ada guna menghindari timbulnya sengketa. Namun, belum adanya ketentuan khusus yang mengatur perlindungan preventif di Indonesia. (Rani & Ardha, n.d., p. 32) Perlindungan represif memiliki tujuan guna menyelesaikan suatu sengketa yang telah terjadi. Pengadilan Umum serta Pengadilan Administrasi memiliki kewenangan untuk melaksanakan perlindungan hukum jenis ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah berakar pada gagasan pengakuan serta pemenuhan hak asasi manusia, karena secara historis, perkembangan konsep tersebut di dunia Barat bertujuan untuk membatasi kekuasaan serta menetapkan kewajiban bagi masyarakat maupun pemerintah. Perlindungan hukum represif harus sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang berlaku di Indonesia, yang berlandaskan pada Pancasila sebagai dasar ideologi negara. (Rani & Ardha, n.d., p. 33)

Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan tujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara maupun subjek hukum lainnya yang dirugikan akibat adanya kebijakan atau keputusan administrasi pemerintah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Kehadiran lembaga ini menjadi instrumen penting dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi masyarakat di bidang publik, sekaligus sebagai wujud nyata dari pembaharuan sistem peradilan administrasi di Indonesia. Dengan demikian, keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan posisi Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi prinsip peradilan yang independen dan berorientasi pada keadilan. (Habibi, 2019, pp. 322–323) Dalam sistem perlindungan hukum administrasi PTUN berfungsi dalam menegakkan prinsip hukum serta keadilan. Kehadiran lembaga ini juga mencerminkan komitmen negara dalam menjamin perlindungan hak-hak individu di bidang administrasi pemerintahan. Dengan adanya perubahan hukum dan perkembangan sosial, PTUN sepanjang waktu akan menyesuaikan diri untuk menjaga relevansi dan efektivitas fungsinya. (Ashwarina, Hidayah, Azka, & Maulid, 2024, p. 3)

Dalam kerangka tersebut, mekanisme banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) merupakan perpanjangan fungsi dari lembaga peradilan administrasi. Mekanisme banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) merupakan salah satu instrumen hukum yang disediakan oleh sistem peradilan administrasi di Indonesia untuk menjamin terpenuhinya hak atas perlindungan hukum yang adil dan seimbang bagi masyarakat terhadap tindakan atau keputusan pejabat pemerintahan. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) merupakan upaya hukum banding jika terdapat pihak yang tidak puas atas putusan tingkat pertama yang dijatuhkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Kewenangan dalam Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ini diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa yang bertugas dan memiliki wewenang memeriksa serta memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara. (Endah Dewi Nawangsasi, 2021, pp. 104–105)

Dalam konteks perkara PT. Maspion melawan Walikota Surabaya, upaya banding ke PT.TUN Surabaya berfungsi sebagai sarana koreksi atas putusan PTUN Surabaya No. 79/G/2018/PTUN.SBY yang menolak gugatan dengan alasan formil, yaitu tidak terpenuhinya syarat kedudukan hukum (*legal standing*). Melalui banding, PT. Maspion menggunakan haknya untuk memperoleh pemeriksaan ulang secara menyeluruh, baik terhadap aspek prosedural maupun substansial dari sengketa yang diajukan. Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dalam Putusan No. 18/B/2019/PT.TUN.SBY kemudian menjalankan fungsi perlindungan hukum tersebut dengan memeriksa kembali legalitas tindakan Pemerintahan Surabaya dalam menerbitkan Surat Penolakan Perpanjangan HGB secara lebih mendalam. Majelis hakim menilai bahwa surat keputusan Walikota Surabaya yang menolak perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) tidak hanya menimbulkan kerugian bagi PT. Maspion, tetapi juga mengandung cacat yuridis karena bertentangan dengan Asas Asas Umum Pemerintah yang Baik yaitu Asas Kepastian

Hukum dan Asas Kepercayaan dan Pengharapan, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dengan mengabulkan banding PT. Maspion dan membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjalankan perannya sebagai pelindung hak-hak setiap warga masyarakat atau badan hukum dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. (Riza, Meita Lefi Kurnia, & Boiziardi, 2024, p. 1265) Yang mana ketika pengadilan tingkat pertama gagal memberikan perlindungan karena hanya berfokus pada aspek hukum formal, pengadilan tingkat banding fokus pada substansi keadilan administratif, yakni menilai apakah tindakan pemerintah telah sesuai dengan tujuan kewenangannya.

Melalui upaya banding, PT. Maspion menggunakan hak konstitusionalnya untuk memperoleh pemeriksaan ulang (*judicial review*) di tingkat yang lebih tinggi. PT.TUN Surabaya kemudian memeriksa kembali perkara ini secara menyeluruh, baik dari aspek hukum formal maupun substansi keputusan administrasi yang disengketakan. Selain itu, PT.TUN Surabaya juga menegakkan keadilan substantif dengan menilai isi dan alasan hukum dari keputusan Walikota Surabaya. Dalam pertimbangannya, surat penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) bertentangan dengan perjanjian penyerahan penggunaan tanah tahun 1996 yang secara tegas memberikan hak prioritas perpanjangan kepada PT. Maspion. Keputusan Walikota tersebut juga dianggap melanggar Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Sehingga, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya telah mengembalikan hak-hak hukum PT. Maspion yang dilanggar dan memberikan keadilan prosedural serta substantif bagi PT. Maspion sekaligus mempertegas bahwa penyelenggaraan pemerintahan di negara hukum harus tunduk pada Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Kasus PT. Maspion melawan Walikota Surabaya memiliki relevansi yang erat dengan problematika hukum yang terjadi di Kota Semarang dalam Putusan No. 37/G/2023/PTUN.SMG. Kedua kasus tersebut mencerminkan bentuk sengketa yang serupa, yaitu terjadinya konflik antara hak privat masyarakat atau badan hukum dengan kewenangan publik pemerintah daerah yaitu penolakan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) milik pemerintah daerah. Dalam kasus PT. Maspion, Walikota Surabaya menolak perpanjangan HGB meskipun telah ada perjanjian penyerahan penggunaan tanah tahun 1996 yang secara eksplisit memberikan hak prioritas bagi PT. Maspion untuk memperpanjang HGB setelah berakhirnya masa berlaku. Sementara itu, dalam kasus warga penghuni ruko di Kota Semarang, para warga penghuni mengalami situasi serupa ketika pemerintah kota menolak memperpanjang HGB atas bangunan ruko yang berdiri di atas tanah HPL Pemerintah Kota Semarang. Penolakan tidak terlebih dahulu mempertimbangkan kondisi faktual dengan meneliti dokumen yuridis dan data fisik pihak-pihak pemegang hak. Dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang tidak memberikan kepastian hukum dalam penerbitan penolakan perpanjangan HGB.

Selain itu, dalam kasus ini Pemerintah Kota Semarang melanggar Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik yaitu Asas Keterbukaan yang mana dalam menerbitkan objek sengketa Pemerintah Kota Semarang tidak pernah melibatkan para warga pemilik ruko. Hal tersebut jelas melanggar ketentuan Pasal 46 dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Selain itu, pelanggaran yang dilanggar yaitu Asas Kecermatan dilihat dari proses dan substansi penerbitan objek sengketa tidak melibatkan para pemegang HGB ruko yang tentunya harus dimintai keterangan atau penjelasan sebelum menerbitkan objek sengketa sehingga Pemerintah Kota Semarang dapat memperoleh informasi dan dokumen yang valid. Objek sengketa yang berupa pembatalan perpanjangan HGB juga tidak didasarkan pada Pasal 48 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, sehingga dengan demikian secara prosedural tindakan Pemerintah Kota Semarang bertentangan dengan ketentuan pasal 48 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 yang mana keputusan tersebut tidak memberikan jaminan kepada yang berhak.

Kedua putusan tersebut menunjukkan pola pelanggaran administratif yang serupa, yaitu penyalahgunaan diskresi pemerintah daerah dalam mengelola tanah HPL tanpa memperhatikan hak-hak hukum pihak pengguna tanah. Selain itu, tindakan pemerintah menolak perpanjangan HGB menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak memperhatikan Asas AUPB. Kedua kasus ini memperlihatkan bahwa persoalan hukum mengenai perpanjangan HGB di atas tanah HPL bersifat

sistemik di berbagai daerah, dan menunjukkan perlunya penegakan standar hukum yang konsisten mengenai batas kewenangan pemerintah daerah serta jaminan perlindungan hukum bagi pemegang hak.

Dari uraian di atas dikaji bahwa perlindungan hukum terhadap pemegang HGB di atas tanah HPL belum mencukupi, karena peraturan yang ada belum disertai mekanisme preventif yang dapat menjamin keterlibatan dan kepastian bagi pemegang hak. Selain itu, pelaksanaan oleh pemerintah daerah sering melanggar Asas Asas Umum Pemerintah yang baik AAUPB, khususnya asas kepastian hukum, keterbukaan, dan kecermatan. Hal lain yang menyebabkan perlindungan belum mencukupi yaitu perlindungan hukum baru efektif dan berjalan setelah sengketa masuk ke PTUN/PT.TUN, bukan sejak tahap awal pengambilan keputusan administrasi hal ini dikarenakan belum ada standar nasional yang tegas tentang prosedur dan kriteria penolakan atau perpanjangan HGB atas tanah HPL. Meskipun secara normatif telah tersedia mekanisme penyelesaian melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, implementasinya masih menghadapi kendala. Adanya kendala tersebut berasal dari penerapan AAUPB yang mana pejabat berwenang tidak transparan dalam mengambil Keputusan. Selain itu, hasil penelitian ini menunjukkan perlunya adanya peningkatan akuntabilitas dan profesionalisme pejabat administrasi dalam membuat keputusan terkait perpanjangan HGB. Pemerintah daerah perlu memperkuat mekanisme pengawasan internal serta menegakkan prinsip-prinsip kepastian hukum, keadilan substantif, serta penyempurnaan regulasi yang lebih jelas mengenai prosedur perpanjangan HGB dan kriteria penolakannya agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum bagi badan hukum pemegang hak.

#### 4. Simpulan

Berdasarkan hasil riset yang telah penulis lakukan, yang mana riset ini menghasilkan bahwa legalitas Surat Penolakan Perpanjangan HGB yang diterbitkan oleh Walikota Surabaya secara hukum belum memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang sah baik secara formil maupun materiil. Surat penolakan tersebut juga tidak memenuhi unsur keabsahan sebagaimana teori Van der Pot dan dapat dikategorikan sebagai keputusan yang cacat yuridis. Hal ini juga dapat dilihat dari perbedaan paradigma peradilan administrasi dari formalisme prosedural menuju perlindungan hukum yang substantif. Perbedaan penafsiran ini terjadi secara signifikan akibat perbedaan penafsiran Undang Undang untuk mempertimbangkan, memutuskan, dan menyelesaikan perkara mengenai objek sengketa yaitu legalitas surat penolakan, yang mana sebaiknya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara guna menyesuaikan ketentuannya dengan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Sehingga, meskipun telah diatur dalam berbagai peraturan, seperti Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986, dan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014, perlindungan hukum yang tersedia masih bersifat reaktif dan baru efektif setelah terjadi sengketa.

Lebih lanjut, belum ada mekanisme preventif yang menjamin kepastian hukum serta keterlibatan pemegang hak dalam proses administrasi sebelum keputusan dikeluarkan. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan regulasi dan ketentuan yang tegas mengenai prosedur dan kriteria penolakan maupun perpanjangan HGB atas tanah HPL. Mekanisme perlindungan hukum juga perlu diperluas secara preventif, agar hak-hak pemegang HGB terlindungi sejak tahap awal proses administrasi, bukan hanya setelah timbul sengketa di peradilan. Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya perlu merumuskan ketentuan yang transparan, objektif, dan dapat diuji secara hukum dalam menetapkan alasan penolakan perpanjangan HGB bagi badan hukum. Dalam kasus PT. Maspion, ketidakjelasan dasar pertimbangan hukum dalam surat penolakan menunjukkan lemahnya transparansi administrasi publik. Sehingga, untuk setiap keputusan sejenis harus disertai argumentasi yuridis yang memadai dan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, peran PTUN dan PT.TUN sebagai penjaga keadilan administrasi dapat berjalan efektif dalam menegakkan prinsip negara hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat.

#### Daftar Pustaka

Anggraeni, D., & Damayanti, N. (2022). Penegakan Hukum yang Berkeadilan di Indonesia. *Uns,*

- 1(2), hlm 3-5.
- Ashwarina, N., Hidayah, H., Azka, F., & Maulid, A. (2024). *Pengadilan Tata Usaha Negara*. (4).
- Christiani, H. Y. (2023). Jurnal dunia pendidikan. *Jurnal Dunia Pendidikan*, 3(November), 67–78.
- Endah Dewi Nawangsasi, S. H. M. H. (2021). *Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Cyber Law, Terkait Data Privasi & Beschikking Digitalisasi*. Penerbit Alumni. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=yB0pEAAAQBAJ>
- Gusri, I., Pada Pengadilan, C., & Bukittinggi, N. (2023). Implementasi Prinsip Non-Retroaktif Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Ditinjau Dari Aspek Keadilan, Kemanfaatan Dan Kepastian Hukum. *Puslitbang Hukum Dan Peradilan*, 6(1), 1–139. Retrieved from <https://doi.org/10.25216/peratun.612023.1-34>
- Habibi, D. (2019). Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara Dan Verwaltungsgericht Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Kepada Rakyat. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(2), 320. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2006>
- HR, R. (2020). *Hukum Administrasi Negara* (Ed. Revisi). Depok: Rajawali Pers,2020. <https://doi.org/xviii>, 392 hlm. ;21 cm
- Kamilah, N., Pulungan, M., & Koeswarni, E. (2024). Penggunaan Hak Prioritas Untuk Mendapatkan Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1994K/PDT/2020). *Indonesian Notary*, 6(2). <https://doi.org/10.21143/notary.vol6.no1.135>
- Kotijah, S. (2024). Ketidakpastian Hukum Penerapan Konsep Fiktif Positif. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, 2(1), 265–282. <https://doi.org/10.55292/mgtn2553>
- Nugroho, S. S., Haryani, A. T., & Farkhani. (2020). Metodologi Riset Hukum. In *ase Pustaka* (Vol. 2). Retrieved from [https://unmermadiun.ac.id/repository\\_jurnal\\_penelitian/Sigit Sapto Nugroho/URL Buku Ajar/Buku Metodologi Riset Hukum.pdf](https://unmermadiun.ac.id/repository_jurnal_penelitian/Sigit%20Sapto%20Nugroho/URL%20Buku%20Ajar/Buku%20Metodologi%20Riset%20Hukum.pdf)
- Nurul Hidayah Tumadi. (2023). *KEPUTUSUSAN TATA USAHA NEGARA (BESCHIKKING) KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (BESCHIKKING) Nurul Hidayah Tumadi Dosen Program Studi Hukum Tata Negara Sekolah Tinggi Agama Islam An-Nadwah Kuala Tungkal*. 62–72. Retrieved from [www.ejurnal.an-nadwah.ac.id](http://www.ejurnal.an-nadwah.ac.id)
- Putra, H. P. (2020). Assessment Regarding the Nullity or Invalidity of a Governmental Administrative Decision and/or Action. *Jurnal Hukum Peratun*, 3(1), 35–50. <https://doi.org/10.25216/peratun.312020.35-50>
- Rahma, F., & Rachman, T. (2020). Analisis Yuridis Putusan Ptun Surabaya Nomor 79/G/2018/Ptun.Sby Dan18/B/2019/Pt.Tun.Sby Tentang Penolakan Perpanjangan Hak Guna Bangunan DiatasTanah Hak Pengeloalaan Milik Pt. Maspion Oleh Walikota Surabaya. *Jurnal Hukum, Volume 7 N*(18).
- Rani, H., & Ardha, D. J. (n.d.). *Perlindungan hukum*.
- Riza, D., Meita Lefi Kurnia, & Boiziardi. (2024). Pengaturan Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(4), 1258–1267. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i4.439>
- Rumokoy, N. K. (2012). Peran P.Tun Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Unsrat*, 20(2), 133–134. Retrieved from [http://repo.unsrat.ac.id/242/1/PERAN\\_P.TUN\\_DALAM\\_PENYELESAIAN\\_SENGKETA\\_TATA\\_USAHA\\_NEGARA\(NIKE\\_K.\\_RUMOKOY\).pdf](http://repo.unsrat.ac.id/242/1/PERAN_P.TUN_DALAM_PENYELESAIAN_SENGKETA_TATA_USAHA_NEGARA(NIKE_K._RUMOKOY).pdf)
- Sekarini, P., & Suhadi. (2025). Analisis Hukum Kendala Perpanjangan HGB di atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Semarang. *Jurnal Ilmu Multidisiplin*, 4(2), 889–898. <https://doi.org/10.38035/jim.v4i2.998>
- Solechan, S. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik.

---

*Administrative Law and Governance Journal*, 2(3), 541–557.  
<https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541-557>

- Tremblay, J., Regnerus, M. D., Educação, S. D. A. S. N. D. E., Júnior, F. T., Sanfêlice, J. L., Tavares Júnior, F., ... Alves, S. (2016). METODE PENELITIAN HUKUM. In *Educacao e Sociedade* (Vol. 1). Retrieved from  
[http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Educacao\\_PereiraAS\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Educacao_PereiraAS_1.pdf)  
[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_11/rbcs11\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_11/rbcs11_01.htm)  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7845/1/td\\_2306.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7845/1/td_2306.pdf)  
<https://direitofma2010.files.wordpress.com/2010/>
- Yuliani, E. T. (2020). Perbandingan antara Konsep Fiktif Negatif dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Fiktif Positif dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan dan Permasalahannya. *University Of Bengkulu Law Journal*, 5(1), 1–11. <https://doi.org/10.33369/ubelaj.5.1.1-11>