PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH OLEH PERADILAN TATA USAHA NEGARA DENGAN ALASAN CACAT YURIDIS ASPEK SUBSTANTIF

Oleh: Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo[180]
Universitas Airlangga

Abstract

In administrative law concept, one of important aspect validated of a decision spent by administrative functionary or legal person is substantif aspect. This substantial scope also relate to content and purpose of as contents and purpose of regulation of base not be againts other regulation and or regulation of higher level in publication of the decision.
Keywords : cancelled of certificate, administrative functionary, substantive aspect

I. LATAR BELAKANG

Pembatalan sertipikat hak atas tanah oleh pengadilan tata usaha negara dengan alasan cacat yuridis berkaitan dengan aspek substantif adalah pembatalan keputusan pe nerbitan sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan badan atau peja bat tata usaha negara yang dilaku kan oleh peradilan tata usaha nega ra diketahui ada kesalahan secara substansial sehingga bertentangan dengan perundangan yang berlaku. Kesalahan yang bersifat substan sial berarti suatu kesalahan yang bersifat pokok dalam penerbitan keputusan pemberian hak atas ta nah yang menjadi dasar terbitnya sertipikat haknya. Dalam konsep hukum administrasi, salah satu as pek penting sahnya suatu keputus an yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara adalah aspek substansi. Lingkup substansial ini juga berhubungan dengan isi dan tujuan bagaimana isi dan tujuan peraturan dasar tidak ber tentangan dengan peraturan perun dangan lain ataupun peraturan yang lebih tinggi dalam penerbitan kepu tusan atau ketetapan tersebut. Soehino menjelaskan:

> Isi serta tujuan ketetapan adminis trasi harus sesuai dan isi serta tu juan peraturan yang memuat atur an-aturan hukum inabstrakto dan upersonal yang menjadi dasar hu kum serta memberi wewenang khusus kepada alat perlengkapan administrasi negara untuk dapat melakukan suatu perbuatan hu kum yang berupa pembentukan aturan hukum inkonkrito terhadap hal-hal atau keadaan konkret[181].

Dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa salah satu aspek sahnya suatu keputusan atau kete tapan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata negara adalah aspek substantif, artinya menyangkut ob yek keputusan tidak ada *error in*

[180] Data Penulis :
Yudhi Setiawan, Puslitbang BPN-RI, Doktor Ilmu Hukum Univ. Airlangga
Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan. Doktor Ilmu Hukum Univ. Airlangga

[181] Soehino, op.cit. Liberty, Yogyakarta, 2000, h. 119

re[182]. Terhadap keputusan penerbit an sertipikat jika ternyata terbukti ada *error in re* maka sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat 2 UU No. 5 Tahun 1986, keputusan tersebut di batalkan karena bertentangan deng an ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat substan sinya.

II. RUMUSAN MASALAH

Bertitik tolak dari uraian di atas, isu hukumnya "apakah peng adilan dalam memutus perkara sengketa ini telah mempertimbang kan aspek substansi terbitnya ke putusan yang menjadi dasar terbit nya sertipikat hak atas tanahnya yang menjadi obyek sengketa".

III. ANALISIS HUKUM

Kasus Sengketa Hak Pakai No. 39/Kel. Drm.

Berkaitan dengan pembatalan sertipikat hak atas tanah oleh peng adilan tata usaha negara dengan alasan adanya cacat substansi ini, topik kajiannya mengenai kasus sengketa penerbitan sertipikat hak pakai No. 39/Drm. Pokok sengketa nya adalah penggugat mendalilkan menguasai obyek sengketa berda sarkan jual beli dari pengurus ya yasan pengelola berdasarkan akta otentik (Notaris-PPAT) tahun 1989. Tergugat menerbitkan sertipikat hak pakai atas tanah obyek sengketa atas nama Pemerintah Daerah, di mana sebagian dari luas tanah ob yek sengketa yang diterbitkan ser tipikat hak pakai tersebut adalah ta nah yang dikuasai oleh penggugat yang diperolehnya berdasarkan jual beli dengan yayasan pengelola ta nah obyek sengketa. Adapun per timbangan hukum yang menjadi da sar putusan tanah obyek sengketa tersebut adalah bahwa surat kepu tusan tata usaha negara *in litis* tidak sesuai dengan kenyataan yang se benarnya, oleh karenanya menjadi cacat hukum me langgar asas kecer matan dan asas pertimbangan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kasus sengketa antara PT. SKA dalam hal ini selaku peng gugat melawan Kepala Kantor Per tanahan Kota Surabaya selaku ter gugat. Putusan yang terkait dengan kasus sengketa ini adalah putusan PTUN No. Reg. 34/PUT.TUN/1995/ PTUN. Sby, tang gal 31 Agustus 1995; PTUN No. Reg. 90/B/1995/ PT.TUN.Sby tanggal 25 Januari 1996; Putusan MARI tanggal No. reg. 165 K/TUN/1996, tanggal 28 Oktober 1999; dan PK No. Reg. 23 PK/TUN/2001 tanggal 29 Mei 2002. Obyek sengketa adalah tanah nega ra berstatus bekas tanah eigendom, tercatat atas nama *de stade Gemeente Soerabaia* (sic), berserti pikat hak pakai No. 39/Drm, atas nama Pemerintah Daerah setempat yang terbit berdasarkan Keputusan Pemberian Hak Pakai atas tanah negara yang diterbitkan tergugat.

Kasus posisi, bahwa dalam *Fundamentum petendi* pada pokok nya penggugat mendalilkan adalah pemilik sah atas bangunan seluas ± 3500 m^2 yang berdiri di atas sebi dang tanah seluas ± 7500 m^2 berda sarkan akta jual beli tanggal 25 Mei 1989 No. 32 dan diperbaiki berdasar kan akta rektifikasi tanggal 11 Mei 1995 No. 6 dari yayasan pe ngelola tanah obyek sengketa. Bahwa pada saat transaksi jual beli tanggal 23 Mei 1989 pihak penjual menyatakan bahwa tanah dimana gedung terse

[182] Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, op.cit. h. 83

but berdiri statusnya adalah Hak Pa kai No. 17, namun kemudian dilaku kan pembetulan berdasarkan akta tanggal 11 Mei 1995 No. 6 karena pada kenyataannya saat terjadi jual beli tanah a quo statusnya adalah tanah negara bekas Eigendom No. 12324; Bahwa pada tahun 1993 terbit sertipikat hak pakai 39/Kel. Drm atas nama Pemerintah Daerah setempat seluas 25.780 m^2 berda sarkan surat keputusan tergugat I tanggal 10 Mei 1995 No. 070/HP/35/ 1993. Bahwa tergugat I dan II dalam menerbitkan keputusan tata usaha negara aquo jelas bertentangan dengan Keppres No. 32 Tahun 1979 jo. PMDN No. 3 Tahun 1979 dan PMDN No. 5 Tahun 1973 dengan alasan bahwa status hukum obyek sengketa adalah tanah eigendom bu kan tanah partikelir maka menurut penggugat penerbitan sertipikat hak pakai cacat hukum baik dari segi for mal, prosedural maupun material substansial serta tidak mempertim bangkan semua kepentingan yang tersangkut yaitu hak prioritas peng gugat selaku penghuni atau pemilik gedung dan tidak pernah memberi tahukan adanya proses penerbitan sertipikat tersebut, tidak minta izin pada saat pengukuran, tidak di umumkan; karenanya bertentangan dengan Pasal 53 ayat 2 huruf a dn b UU No. 5 Tahun 1986 sebatas me ngenai tanah seluas± 7500 m^2 yang dikuasai penggugat. Berdasarkan dalil-dalil gugatan tersebut maka penggugat dalam petitum gugatan nya memohon agar pengadilan me mutuskan pada pokoknya menya takan surat keputusan pemberian hak pakai tidak sah dan batal demi hukum sebatas tanah yang dikuasai penggugat seluas ± 7500 m^2 karena ber tentangan dengan Keppres No. 32 Tahun 1979 jo. PMDN No. 3 Ta hun 1979 dan PMDN No. 5 Tahun 1973 dan menyatakan sertipikat hak pakai atas nama Pemerintah Dae rah, surat ukur tanggal 11 April 1991 No. 259/S/1991 luas 25.780 m^2 ti dak sah dan batal demi hukum yaitu se batas tanah seluas ± 7500 m^2 yang dikuasai penggugat.

Dalam mempertimbangkan hu kumnya, pengadilan tata usaha ne gara berpendapat yang pada pokok nya : bahwa pengalihan perpindah an dan penyerahan yayasan penge lola obyek sengketa berdasarkan akte notaris tanggal 25 Mei 1989 No. 32 dan akta tanggal 11 Mei 1995 No. 6 atas tanah seluas ± 7500 m^2 yang merupakan sebagian dari sebidang tanah negara bekas Eigendom verponding No. 12324; Bahwa dengan fakta-fakta di atas sudah cukup meyakinkan kalau per timbangan surat keputusan tata usa ha negara *in litis* tidak sesuai tidak sesuai dengan kenyataan yang se benarnya, oleh karenanya menjadi cacat hukum melanggar asas kecer matan dan asas pertimbangan/mo tivasi dari asas-asas umum pemerin tahan yang baik; menimbang bahwa surat keputusan tergugat I dan revi sinya cacat hukum maka surat kepu tusan in litis harus dibatalkan; dan karenanya sertipikat hak pakai yang diterbitkan oleh penggugat II berda sarkan surat ke putusan tergugat I harus dibatalkan maka sertipikat hak pakai sebatas seluas 7500 m^2 yang dikuasai oleh penggugat harus dinyatakan batal pula; Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut peng adilan tata usaha negara Surabaya dengan Putusan nya No.Reg. 34/ PUT.TUN/1995. SBY, tanggal 31

Agustus 1995, dalam amar putusan pada pokoknya: Menyatakan batal surat keputusan tergugat mengenai pemberian hak pakai kepada Peme rintah Daerah setempat sebatas un tuk seluas 7500 m^2 yang dikuasai oleh penggugat; dan menyatakan batal sertipikat obyek sengketa atas nama Pemerintah Daerah setempat, surat ukur tanggal 11 April 1991 No. 259/S/1991 sebatas luas 7500 m^2 yang dikuasai oleh penggugat.

Dalam tingkat Banding Peng adilan Tinggi Tata Usaha Negara mengguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebelumnya, se bagaimana dalam putusan PTTUN Surabaya No.Reg. 90/B/1995 /PTTUN.SBY tanggal 31 Agustus 19 95 yang menyatakan pada pokok nya menguatkan putusan PTUN tanggal 31 Agustus 1995 No. 34 /PUT.TUN.1995/PTUN.Sby.

Dalam tingkat Kasasi Mahka mah Agung dalam pertimbangan hukumnya berpendapat sebaliknya dengan Pengadilan Tata Usaha Ne gara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sebagai berikut: jual beli bangunan antara penggugat de ngan yayasan pengelola harus ditaf sirkan tidak meliputi hak atas tanah, karena berdasarkan asas pemisah an hak tanah yang dianut hukum ag raria, dimana pemilik bangunan be lum tentu pemilik tanah; sejak semu la tanah ex eigendom tersebut ada lah milik pemerintah, yang setelah tanggal 24 September 1980 sebagai bekas pemegang hak atas tanah, mempunyai hak prioritas untuk me ngajukan permohonan hak atas tanah, sedang penggugat tidak me ngajukan permohonan hak atas tanah.

Berdasarkan pertimbangan hu kum di atas maka sertipikat hak pa kai atas nama Pemerintah Daerah setempat yang telah diterbitkan oleh tergugat ternyata tidak bertentangan dengan hukum, karena Pemerintah Daerah setempat sebagai pemohon hak atas tanah dari bekas hak atas tanah barat yang langsung dikuasai negara mem punyai hak prioritas karena Pemerintah Daerah Suraba ya berstatus sebagai bekas peme gang hak atas tanah barat dan tergu gat sebagai pejabat yang berwe nang sudah memproses permohon an sesuai ketentuan hukum yang berlaku, sedangkan penggugat se kedar pemilik gedung/bangunan saja. Berdasarkan pertimbangan hu kum tersebut, maka dalam Putusan MARI No. Reg. 165 K/TUN/1996 tanggal 28 Oktober 1999, dalam amar putusan pada pokoknya : me ngabulkan permohonan kasasi dan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang me nguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Sby.

Dalam Peninjauan Kembali Mahkamah Agung dalam pertim bangan hukumnya menguatkan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan kasasi MARI No. Reg. 165 K/TUN/1996 tanggal 28 Oktober 1999. Mahkamah Agung dalam Peninjauan Kembali berpen dapat bahwa, terdapat kekeliruan hukum yang nyata yaitu pertim bangan tentang Pemerintah Daerah Sby sebagai pemohon hak baru atas tanah bekas hak barat yang langsung dikuasai negara mem punyai hak prioritas karena sebagai bekas pemegang hak atas tanah barat dan tergugat sebagai pejabat yang berwenang sudah memproses

permohonan sesuai ketentuan hu kum yang berlaku. Pertimbangan mana adalah bertentangan dengan Keppres No. 32 Tahun 1979 jo. PMDN No. 3 Tahun 1979 dan PMDN No. 5 Tahun 1973 dimana sesuai dengan peraturan tersebut yang harus diberikan prioritas untuk mengajukan hak kepada Badan Per tanahan Nasional adalah orang atau badan hukum yang secara de facto menguasai persil /tanah tersebut da lam hal ini adalah pemohon. Peninjauan Kembali apa lagi ternya ta pemohon Peninjauan Kembali su dah memiliki bangunan di atas ta nah tersebut yaitu berupa Gedung Olah Raga.

Berdasarkan pertimbangan hu kum di atas, Putusan Peninjauan Kembali MARI, No. Reg. 23.PK/ TUN/2001, tanggal 2 Mei 2002, da lam amar putusannya: mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali dari pemohon penggugat asal dan membatalkan putusan MARI tanggal 28 Oktober 1999 No. 165/TUN/1996 yang membatalkan putusan PTTUN tanggal 25 Januari 1996 No. 90/B/ 1995/PT.TUN. Sbt, yang menguat kan Putusan PTUN tanggal 31 Agustus 1995 No. 34/G.TUN/1995 /PTUN. Sby; menyatakan batal SK Kakanwil BPN Prov. Jatim tanggal 10 Pebruari 1993 No. 070/HP/35/ 1993 mengenai pemberian hak pa kai kepada Pemerintah Daerah se tempat, sebatas luas 7500 m^2 yang dikuasai oleh penggugat asal; serta menyatakan batal sertipikat hak pa kai obyek sengketa atas nama Pe merintah Daerah Sby, surat ukur tanggal 11 April 1991 No. 259/S/ 1991, sebatas luas 7500 m^2 yang dikuasai oleh pengguat.

Pengaturan tanah negara bekas eigendom verp. No. 12324, tercatat atas nama de stade (sic) gemeente surabaja

Istilah tanah negara dalam kon teks peraturan perundang-undang an pertanahan merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh nega ra. Makna yang terkandung didalam nya adalah tanah-tanah di mana di atasnya tidak didekati oleh sesuatu hak atas tanah. Dalam konsep hu kum tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang lebih populer di sebut "tanah negara" di temukan dalam PP No. 8 Tahun 1953 (LN 1953 No. 14) tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara. Di dalam Pa sal 1 dari Peraturan Pemerintah ini menetapkan bahwa yang dimaksud dengan istilah tanah negara adalah tanah yang dikuasai oleh negara (Pasal 1a). sesudah berlakunya UUPA, istilah tanah negara ini di ganti menjadi tanah yang di kuasai langsung oleh negara. Hal ini berda sarkan pertimbangan politik hukum yang ada pada saat itu. Di jelaskan di dalam penjelasan umum UUPA bahwa Negara Republik Indonesia berpendirian bukanlah pemilik tanah. Negara adalah organisasi ke kuasaan dari seluruh rakyat atau bangsa bertindak sebagai badan pe nguasa yang diberikan wewenang untuk mengelola asset bangsa yang berupa sumberdaya alam termasuk tanah. Sesuai dengan pendirian ter sebut, maka perkataan "menguasai" lebih tepat dari pada "memiliki". Se hingga pengertian tanah negara bukan tanah milik (*domein*) negara, tetapi tanah yang dikuasai negara atau disebut juga tanah negara.

Dilihat dari terjadinya atau asal usulnya, keberadaan tanah negara

ini dapat dibedakan menjadi 3 jenis asal usul, setiap jenis tanah negara mempunyai sifat karakter yuridis yang berbeda-beda. Pertama, tanah negara bebas (*vrij landsdomein*), tanah negara jenis ini merupakan tanah negara sejak semula belum ada hak atas tanah yang melekat di atasnya; misalnya tanah-tanah hutan belantara, tanah "timbul" muncul yang berasal dari endapan lumpur baik di pantai maupun di sungai-sungai (aanslibing); Kedua, tanah negara bekas hak, yaitu tanah-tanah negara yang berasal dari tanah-tanah yang semula ada hak yang melekat di atasnya disebabkan karena adanya suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu, bisa karena pencabutan, pembebasan, pelepasan menjadi tanah negara. Dalam Pasal 11 PP No. 8 Tahun 1953, ditetapkan bahwa untuk tanah yang dikuasai oleh departemen tertentu yang berasal dari pembebasan (pembelian) apapun haknya semula, menjadi tanah negara yang kemudian di mohonkan haknya oleh departemen yang bersangkutan. Ketetapan Pasal 11 sebagai berikut.

> Tanah-tanah yang dibeli atau di bebaskan dari hak rakyat oleh suatu departemen, jawatan atau daerah swatantra dalam rangka menyelenggarakan/pelaksanaan kepentingannya menjadi "Tanah Negara" pada saat terjadinya pembelian/pembebasan tersebut, dalam arti bahwa penguasaan atas tanah tersebut ada pada Menteri Dalam Negeri dan oleh Menteri Dalam Negeri akan di serahkan kepada departemen yang bersangkutan.

Dalam Pasal 18 UUPA, merupakan ketentuan hukum pencabutan hak atas tanah yang dipunyai baik seseorang maupun badan hukum yang dilakukan oleh negara untuk kepentingan umum. Sehingga dengan pencabutan maka tanah tersebut menjadi tanah negara, sesuai ketentuan Pasal 18 :

> Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang di atur dalam undang-undang.

Ketiga, tanah negara yang karena ketentuan hukum menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau menjadi tanah negara. Model tanah negara jenis ini dapat ditemukan dalam UU Darurat No. 8 Tahun 1954 (LN 1954 No. 65) tentang penyelesaian soal pemakaian tanah-tanah perkebunan oleh rakyat. Undang-Undang Darurat ini menjadi UU No. 1 Tahun 1961 (LN 1961 No. 3). Di dalam undang-undang ini mengatur tanah-tanah perkebunan yang diduduki oleh rakyat pada masa kemerdekaan. Berdasarkan undang-undang ini bagian-bagian perkebunan yang telah di duduki rakyat harus dilepaskan oleh pemegang haknya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Ketentuan Pasal 7 :

(1) Dengan tidak menunggu selesainya soal penetapan penggantian kerugian termaksud dalam Pasal 10, maka sejak tanggal surat keputusan bersama tersebut pada Pasal 5, 6, dan 9, tanah perkebunan yang soalnya telah diselesaikan menurut ketentuan dalam Pasal 7 ataupun yang haknya telah dibatalkan atau dicabut

menurut ketentuan dalam Pasal 9 menjadi tanah negara, bebas dari segala hak yang mem bebaninya.

(2) Tanah perkebunan yang telah menjadi tanah negara yang bebas tersebut di atas dapat di berikan dengan sesuatu hak ke pada rakyat dan penduduk yang memenuhi syarat, menurut ke tentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 (LN 1958 No. 2) tentang Peng hapusan Tanah Partikelir, mengatur penghapusan tanah-tanah partikelir, dimana di dalamnya masuk tanah hak eigendom yang luasnya me lebihi 10 Boum milik perorangan atau badan usaha. Tanah-tanah ter sebut hapus demi hukum dan men jadi tanah negara, di dalam Pasal 3 ditentukan :

> Sejak mulai berlakunya undang-undang ini demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuanannya atas se mua tanah-tanah partikelir hapus dan tanah-tanah bekas partikelir itu karena hukum seluruhnya se rentak menjadi tanah negara.

Di dalam UU No. 86 Tahun 1958 (LN 1958 No. 162) tentang Nasionalisasi perusahaan-perusaha an milik Belanda yang berada di da lam wilayah Republik Indonesia. Di dalam Pasal 1 ditentukan bahwa: pe rusahaan-perusahaan Belanda yang berada di wilayah Republik Indo nesia yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah dikarenakan nasionalisasi dinyatakan menjadi mi lik penuh dan bebas Negara Re publik Indonesia. Ketentuan Pasal 21 ayat 3 jo Pasal 27 UUPA meng atur jangka waktu hak milik atas tanah yang dipunyai oleh warga ne gara asing harus dilepaskan kepada yang lebih berhak yaitu Warga Ne gara Indonesia. Jika tidak dilakukan maka tanahnya demi hukum men jadi tanah yang dikuasai negara. Ke tentuan tersebut sebagai berikut.

> Orang asing yang sesudah berla kunya undang-undang ini mem peroleh hak milik karena pewa risan tanpa wasiat atau percam puran harta karena perkawinan, demikian pula Warga Negara In donesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya un dang-undang ini kehilangan ke warganegaraannya wajib mele paskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperoleh nya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu di lepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanah nya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membe baninya tetap berlangsung.

Pasal 34 dan 40 UUPA meng atur hapusnya hak guna usaha dan hak guna bangunan, yaitu pada wak tu haknya telah berakhir, dengan berakhirnya hak tersebut maka ta nahnya menjadi tanah negara kecua li dilakukan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan haknya oleh bekas pemegang haknya. Pa sal III ayat (2) Ketentuan Konversi UUPA, pengaturan tentang hak erfpacht untuk pertanian kecil men jadi hapus menjadi tanah negara, Ketentuan Pasal III :

> Hak erfpacht untuk pertanian ke cil yang ada pada mulai berlaku nya Undang-Undang ini, sejak saat tersebut hapus dan selanjut

nya diselesaikan menurut keten tuan-ketentuan oleh Menteri Agraria.

Di dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang pokok-pokok kebijaksanaan dalam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak barat. Keputusan ini mengatur mengenai tanah bekas hak barat yang dikonversi menurut ketentuan konversi UUPA sejak 24 September 1980 berakhir jangka waktu haknya, dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Di dalam Pasal 1 ini menga tur hak-hak yang oleh ketentuan kon versi diubah haknya menjadi hak lain. Pertama, hak eigendom yang disebabkan tidak memenuhi syarat penegasan konversinya sebagainya diatur dalam PERMENAG No. 2 ta hun 1960 diubah menjadi hak guna bangunan untuk perumahan atau hak guna usaha untuk tanah per tanian, dengan jangka waktu se lama 20 tahun. Pasal 1 menetapkan :

> Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal kon versi hak barat yang menurut ke tentuan Undang-Undang No. 5 Ta hun 1960 berakhir masa berlaku nya selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, pa da saat berakhirnya hak yang ber sangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Merujuk uraian di atas, terlihat bahwa konstruksi hukum tanah ne gara atau tanah yang dikuasai lang sung oleh negara, dapat dibedakan tanah negara yang bebas maupun yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya dilekati oleh sesuatu hak atas tanah, baik itu hak barat maupun hak adat yang disebabkan suatu perbuatan hukum ataupun ke tentuan hukum menurut tanah nega ra serta menjadi tanah negara kare na hukum. Persoalan hukumnya adalah bagaimana dengan status hu kum tanah-tanah yang dikuasai in stansi pemerintah dengan hak eigendom.

Di dalam Surat Departemen Agraria tanggal 1 Maret 1962 No. Ka.3/1/1, perihak: status tanah Kota praja/Kabupaten yang dimilikinya berdasar Undang-Undang Pokok Ag raria; Surat tersebut menjelaskan mengenai tanah yang dikuasai ins tansi pemerintah dalam hal ini ada lah Kotamadya atau Kabupaten yang menguasai tanah hak eigen dom yang dikaitkan dengan tanah partikelir dan konversi setelah ber lakunya UUPA.

Pertama, Bilamana tanah eigendom tersebut luasnya lebih dari 10 Bouw (1 bouw = 7.500 m^2) bisa dipastikan bahwa tanah terse but terkena ketentuan UU No. 1 Tahun 1958, penghapusan tanah partikelir, konsekuensi yuridisnya menjadi tanah negara sejak tahun 1958. Jika diperlukan oleh yang ber sangkutan maka akan diberikan oleh Menteri Hak Penguasaan (*beheer*) dengan surat keputus dan pemberian hak; **Kedua**, sebaliknya apabila luasnya kurang dari 10 bouw, berdasarkan ketentuan kon versi diubah menjadi hak guna ba ngunan sejak 24 September 1960 yang akan berlangsung 20 tahun berarti hak tersebut memberikan so lusi lain yaitu dimohonkan dengan hak penguasaan (*beheer*). Secara lengkap isi surat departemen agra ria sebagai berikut:

> Mengenai tanah-tanah yang se belum berlakunya Undang-

Undang Pokok Agraria dipunyai oleh Kotapraja-Kotapraja /Kabu paten-Kabupaten dengan hak eigendom:

a. Kalau hak eigendom itu terke na Undang-Undang tentang penghapusan tanah-tanah par tikelir, maka tanah yang ber sangkutan akan diberikan dengan surat keputusan Men teri Agraria dengan hak pe nguasaan (*beheer*) kepada kotapraja yang dulunya mem punyai hak eigendom ter sebut.
b. Jika mengenai tanah-tanah eigendom yang kecil-kecil yang tidak terkena oleh Un dang-undang tentang peng hapusan tanah-tanah parti kelir, maka sebagai diketahui berdasarkan ketentuan-ke tentuan konvensi undang-un dang pokok agraria, hak eigendom itu telah dikonversi menjadi hak guna bangunan. Oleh karena tanah-tanah yang demikian itu umumnya sudah dibebani pula dengan hak erfpacht atau opstal, maka seyogyanya diubah menjadi hak penguasaan (*beheer*) yang penegasannya diseleng garakan dengan keputusan Menteri Agraria (ketentuan konversi Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 1 ayat 5).

Isu hukum sehubungan Surat Departemen Agraria ini adalah, apa yang dimaksud dengan hak peng uasaan dan pengaturannya. Hak pe nguasaan ini merupakan bagian dari hak menguasai dari negara yang mana penguasaannya dilimpahkan kepada instansi atau badan hukum tertentu yang memenuhi syarat. Se butan hak penguasaan atau *beheer* ini selanjutnya diubah dan diterje mahkan menjadi "Hak Pengelolaan". Berdasarkan PERMENAG No. 9 Tahun 1965, isi dan tujuan dari pem berian hak pengelolaan ini selanjut nya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan berdasarkan PERMEN AG No. 1 Tahun 1966, wajib didaf tarkan.

Berkaitan dengan status tanah obyek sengketa, dengan mencer mati penjelasan Surat Departemen Agraria, bukan berstatus tanah ne gara bekas tanah partikelir mengi ngat luasnya melebihi dari 10 bouw. Status tanah sengketa tersebut ada lah tanah negara bekas hak eigen dom yang tercatat atas nama ins tansi pemerintah, sebagaimana dalil tergugat dan alat bukti yang di lampirkan tergugat. Di dalam Surat Keputusan Kakanwil tersebut, ter dapat catatan tentang penegasan bahwa tanah bekas hak eigendom verp. No. 12324, surat ukur tanggal 28 Agustus 1926 No. 191 seluas 25.798 m^2 atas nama De Stade Gemeente Soerabaja (sic) terletak di jalan Ind. Sby. Berdasarkan pen jelasan Surat Departemen Agraria, tanah tersebut dikonversi menjadi hak guna bangunan dan seharus nya diajukan hak penguasaan atau hak pengelolaan dan didaftarkan agar status hukumnya menjadi je las. Mengingat bahwa status hokum nya menjadi hak guna bangunan ka rena ketentuan konversi (karena hukum) maka berdasarkan ke tentuan Keppres No. 32 Tahun 1979, dengan mengingat jangka waktu haknya berakhir karena hu kum, dengan demikian menjadi ta nah yang dikuasai langsung oleh ne gara atau tanah negara. Pertanyaan

selanjutnya adalah, dasar atau lan dasan hukum apa saja yang harus dipenuhi dalam penerbitan keputus an pemberian hak atas tanah nega ra bekas hak eigendom yang terca tat atas nama De Stade Gemeente Soerabaja agar tidak ter jadi *error in re*. Untuk menjawab isu hukum ter sebut berarti kajian analisisnya ber kaitan dengan aspek substantif dari keputusan pemberian hak atas ta nah negara bekas eigendom Peme rintah Daerah Surabaya.

Aspek substantif keputusan pembe rian hak atas tanah negara bekas eigendom tercatat atas nama de stade gemeente soerabaja (sic)

Pada hakekatnya semua tanah negara dapat diajukan permohonan sesuatu hak tertentu oleh pihak-pi hak yang berkepentingan atas tanah tersebut. Berdasarkan ketentuan hu kum, ada aspek substantif yang ha rus dipenuhi baik itu subyek hukum yang mengajukan permohonan pem berian haknya, obyek tanah (berkait an dengan status hukumnya) mau pun bagi badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka me lakukan tindakan hukum menerbit kan keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohon haknya. Tuju annya agar keputusan tersebut tidak menyalahi ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum agar dapat di terbitkan keputusan sesuai dengan isi dan tujuannya. Apabila aspek substantif ini tidak terpenuhi ber akibat batal keputusan dan pener bitan sertipikatnya. Dikaitkan deng an posisi kasus sengketa, isu hu kumnya adalah aspek substantif apa saja yang harus dipenuhi agar tidak terjadi *error in re* dalam pem buatan keputusan dan penerbitan sertipikat dan apakah telah terjadi *error in re*.

Mengingat waktu terjadinya ka sus sengketa, melihat subyek dan status hukum obyek sengketa, me rupakan titik tolak analisis kajian as pek substantif dalam kasu sengketa ini. Aspek substansi yang diatur da lam Keppres No. 32 Tahun 1979 ten tang pokok-pokok kebijaksanaan da lam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak-hak ba rat. Di dalam keputusan presiden ini prinsip-prinsip substantif yang diatur : **Pertama**, pada prinsipnya tanah-tanah hak barat asal konversi hak baru sejak tanggal 24 September 1980 menjadi tanah negara. Tanah negara bekas konversi hak barat yang telah menjadi tanah negara ditata kembali penggunaan, pengu asaan dan kepemilikannya dengan memperhatikan: tata guna tanah, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, keadaan bebas dan pendu duk, rencana pembangunan daerah, kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah/penghuni bangunan. Hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 1 Keputusan Presiden ini :

(1) Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tang gal 24 September 1980, sebagai mana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 19 60, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi ta nah yang dikuasai langsung oleh negara;
(2) Tanah-tanah tersebut ayat (1), di tata kembali penggunaan, pe

nguasaan dan kepemilikannya dengan memperhatikan :

a. Masalah tata guna tanahnya
b. Sumberdaya alam dan ling kungan hidup
c. Keadaan kebun dan pen duduknya
d. Rencana pembangunan di daerah
e. Kepentingan-kepentingan be kas pemegang hak dan peng garap tanah/penghuni ba ngunan.

Kedua, pada prinsipnya yang ditetapkan dalam keputusan presi den ini, bahwa bekas pemilik dapat mengajukan hak baru, apabila me menuhi syarat dan dipergunakan sendiri, kecuali tanah-tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pem bangunan untuk kepentingan umum . Apabila memang diperlukan untuk proyek kepentingan umum maka bekas pemegang haknya diberikan ganti kerugian. Hal tersebut ditetap kan dalam Pasal 2 dan 3. Di dalam Pasal 2 ditetapkan :

> Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan me ngusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan, akan di berikan hak baru atas tanahnya, kecuali apabila tanah-tanah ter sebut diperlukan untuk proyek pembangunan bagi penyeleng garaan kepentingan umum

Selanjutnya dalam Pasal 3 :

> Kepada bekas pemegang hak yang tidak diberikan hak baru ka rena tanahnya diperlukan untuk proyek pembangunan, maka di berikan ganti rugi yang besarnya akan ditetapkan oleh suatu panitia penafsir.

Ketiga, pada prinsipnya ke pa da rakyat yang menduduki dan men jadikan perkampungan atas tanah bekas konversi hak barat di berikan prioritas untuk diberikan hak baru atas tanah. Hal tersebut di tetapkan di dalam Pasal 4 dan 5 Ke putusan Presiden. Di dalam Pasal 4 :

> Tanah-tanah hak guna usaha asal konversi hak barat yang su dah diduduki oleh rakyat dan di tinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hi dup lebih tepat dipergunakan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya.

Di dalam Pasal 5 :

> Tanah-tanah perkampungan be kas hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak barat yang telah menjadi perkampung an atau diduduki rakyat, akan di berikan prioritas kepada rakyat yang mendudukinya, setelah di penuhi persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan be kas pemegang hak tanah.

Keempat, pada prinsipnya ta nah negara bekas konversi hak ba rat yang sebelumnya dikuasai oleh perusahaan negara, perusahaan daerah atau badan-badan negara akan diberikan pembaharuan hak. Hal tersebut ditetapkan di dalam Pasal 6 :

> Hak guna usaha, hak guna ba ngunan, hak pakai asal konversi hak barat yang dimiliki oleh peru sahaan milik negara, perusahaan daerah serta badan-badan nega ra diberi pembaharuan hak atas tanah yang bersangkutan dengan memperhatikan Pasal 1.

Melihat materi Keputusan Pre siden tersebut maka secara substan tif subyek hukum yang mendapat

kan prioritas untuk mengajukan per mohonan sesuatu hak atas tanah asal konversi hak barat ini adalah :

1. Prioritas pertama ada pada nega ra, dengan catatan bila diperlu kan untuk proyek-proyek yang berhubungan dengan kepen tingan umum (Pasal 2 dan Pasal 3).
2. Prioritas kedua adalah bekas pe megang hak atas tanah negara bekas hak barat tersebut. Bekas pemegang hak tersebut terma suk di dalamnya perusahaan-pe rusahaan milik negara dan da erah atau badan-badan negara yang masih dikuasai (dimiliki) untuk tanah tersebut dengan pembaharuan hak; dengan catat an memperhatikan masalah tata guna tanah, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, keadaan kebun dan penduduknya, ren cana pembangunan di daerah dan kepentingan bekas pe megang haknya dan peng garap/penghuninya (Pasal 3, 6 dan 1)
3. Prioritas ketiga adalah rakyat penggarap dan penghuni tanah negara bekas hak barat ter sebut dan akan diberikan hak baru yang memenuhi syarat (Pasal 4 dan Pasal 5).

Berdasarkan Keppres 32 Ta hun 1979, setelah mengkaji kasus sengketa secara substantif yang mendapatkan prioritas adalah bekas pemegang hak eigendom tertulis atas nama de stade gemeente soerabaja (sic). Sebaliknya, posisi penggugat dalam kasus sengketa ini adalah dengan menelaah atau mengkaji ketentuan pasal-pasal da lam Keputusan Presiden tersebut berada pada posisi ketiga, yaitu se bagai penghuni atau penggarap atas tanah negara bekas eigendom, dan secara substantif tanah negara tidak bisa diperjualbelikan. Untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah harus mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah kepada badan atau pejabat tata usaha nega ra yang berwenang memberikan nya. Untuk menerbitkan keputusan yang bersifat konsitutif, badan atau pejabat tata usaha negara berkewa jiban memperhatikan ketentuan yang secara substantif mengatur hal tersebut, dalam hal ini adalah Kepu tusan Presiden.

Berdasarkan uraian kasus po sisi dan pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan baik dari tingkat pertama, banding, kasasi maupun peninjauan kembali dapat dilihat bahwa yang menjadi obyek sengke ta berstatus bekas tanah hak barat yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara yang terkena ke tentuan Keppres No. 32 Tahun 1979. Penggugat yang menguasai tanah dan bangunan (sebagian) me lalui jual beli dengan yayasan penge lola obyek sengketa diputuskan oleh pengadilan tetap di berikan hak me nguasai sebatas tanah dan gedung (sebagian). Sebaliknya, tergugat di hukum untuk membatalkan keputus an pemberian hak yang menjadi da sar terbitnya sertipikat hak pakai.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan ketentuan-keten tuan hukum yang mengatur menge nai substantif berkaitan dengan prio ritas yang dapat diberikan sesuatu hak atas tanah dan dengan mencer mati pertimbangan hukum dalam ka sus sengketa di atas, terlihat bahwa dalam pertimbangan hukum putus

an pengadilan belum atau tidak me lakukan kajian hukum per tanahan yang berkaitan dengan aspek sub stantif.

DAFTAR PUSTAKA

Harsono, Boedi, 1971, Undang-Undang Pokok Agraria, Bagian Pertama, Jilid Kedua, Djambatan, Jakarta.

_____, 1980, Beberapa Analisis Tentang Hukum Agraria, bagian 2, Era Studi Club, Jakarta.

Hadjon, Philipus M., 1997. *Pengan tar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

_____, 2006 dan Tatiek Sri Djamiati, Argumentasi Hukum, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Soehino, 2000, Asas-asas Hukum Tata Usaha Negara, Liberty, Yogya karta.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia 1986, Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-Un dang Nomor 5 Tahun 1986 Ten tang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indo nesia 2004, Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indo nesia Nomor 4380, Tambahan Lembaran Negara Republik Indo nesia Nomor 4389)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang an (Lembaran Negara Republik Indonesia 2004, Nomor 53, Tam bahan Lembaran Negara Repub lik Indonesia Nomor 4389)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indo nesia 1961, Nomor 28)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lem baran Negara Republik Indonesia 1997, Nomor 3696)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Ba dan Pertanahan Nasional.

Keputusan Presiden Republik Indone sia Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan Menganai Tata Cara Pemberian Hak atas Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 Tentang Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pem berian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak Barat

Peraturan Menteri Negara Agraria/Ke pala Badan Perta nahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ke tentuan Pelaksanaan Peraturan Pe merintah No. 24 Tahun 1997 ten tang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasi onal Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pem batalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Biro Hukum dan Hubungan Masyara kat, Himpunan Peraturan Per undang-Undangan Pertanahan 1988-1998, Proyek Pengem bangan Hukum Pertanahan, Jakarta, 1998.