

# **Peralihan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Dengan Menggunakan Akta Penyerahan Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1567 K/Pdt/2018**

**Wenardi Wirawan, Suparjo Sujadi**

## **Abstrak**

Permasalahan yang timbul di dalam penelitian ini dilatarbelakangi karena adanya sengketa antara Pemerintah Kota Surabaya yang menyerahkan pengelolaan tanah aset miliknya kepada Yayasan GP yang kemudian mengalihkan kembali mengenai pengelolaan dan kepemilikan atas tanah tersebut kepada PT SKA. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk menyerahkan pengelolaan tanah asetnya kepada Pihak Ketiga, yaitu Yayasan GP. Selain itu, Akta yang dibuat oleh Notaris untuk menyerahkan tanah dipertanyakan keabsahannya dan bagaimana Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban atas Akta yang dibuatnya tersebut. Penelitian ini dilakukan berdasarkan penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis normatif dengan tipe penelitian yang digunakan adalah *fact finding* dan *problem finding* sehingga dapat diperoleh jawaban permasalahan berupa simpulan bahwa Pemerintah Kota Surabaya tidak berwenang untuk menyerahkan pengelolaan aset miliknya kepada pihak Yayasan GP dikarenakan tanah objek sengketa belum dilakukan pendaftaran hak di Kantor Pertanahan sehingga Pemerintah Kota Surabaya hanya dianggap sebagai pemilik secara yuridis ekonomis dan belum secara yuridis materil menjadi miliknya. Akibat tidak dilakukannya tertib administrasi ini, maka Pemerintah Kota Surabaya telah lalai di dalam menjalankan kewajibannya untuk menyukuri, mengusahakan, menjaga dan memelihara tanah yang dimilikinya.

Kata kunci: Eigendom Verponding, Pemerintah Daerah, Pengelolaan Barang Milik Daerah

## **A. Pendahuluan**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah sebagai pemimpin dan teladan rakyat seharusnya tidak melalaikan kewajibannya sebagai pemegang hak atas tanah untuk segera mendaftarkan hak yang dimilikinya tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini disebabkan pelanggaran dan ketidaktertiban tersebut tidak hanya merugikan khususnya para pihak terkait yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut, tetapi juga lebih jauh lagi merugikan masyarakat luas karena terhambatnya fungsi sosial atas tanah akibat adanya sengketa. Maka dari itu Pemerintah seharusnya secara konsisten dapat menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik di dalam menjalankan jabatannya.

Tanah merupakan salah satu anugerah terbesar yang Tuhan ciptakan bagi seluruh makhluk hidup di muka bumi ini. Makhluk hidup sangat memerlukan sumber penghidupan berupa tanah agar dapat bertahan dan berkembang. Melalui tanah, semua insan dapat memperoleh sumber penghidupan. Tumbuhan memerlukan tanah untuk dapat

bertumbuh dan hewan mendapatkan sumber makanan dari tumbuhan tersebut. Begitu pun dengan manusia yang memiliki berbagai macam kebutuhan yang harus dipenuhi agar dapat bertahan hidup, yaitu terutama berupa sandang, pangan, dan papan. Adapun, kebutuhan-kebutuhan tersebut hanya dapat terpenuhi dengan adanya media tanah karena tumbuhan yang menjadi bahan baku untuk membuatnya berasal dari tumbuhan yang hidup di atas tanah. Oleh karena itu, tanah adalah telah menjadi sumber penghidupan yang tidak dapat tergantikan selama manusia hidup di muka bumi ini karena di atas tanah inilah manusia bermukim dan melakukan kegiatan usaha. Selain itu, tanah pun berbicara mengenai asal usul identitas diri seseorang. Tanah di mana dia lahir akan melekat dalam diri orang tersebut hingga ia meninggal beserta dengan keturunannya dan tanah itu pun akan menjadi tempat di mana jasad manusia akan beristirahat untuk terakhir kali di muka bumi ini. Sebuah bangsa akan merasa memiliki rasa persatuan hanya bila mereka mengetahui bahwa mereka dilahirkan dari tanah yang sama. Dengan kata lain, riwayat atas suatu bangsa akan secara implisit tercatat di tanah di mana bangsa itu hidup sehingga tanah dapat diibaratkan sebagai saksi bisu atas sejarah peradaban umat manusia.

Dengan menyadari kebaikan Tuhan atas anugerah-Nya bagi umat manusia ini, maka para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia merumuskan Pancasila dengan mengakui adanya Tuhan yang Maha Esa di dalam sila pertamanya. Hal ini dikarenakan Tuhan adalah Pencipta segalanya yang manusia dapat nikmati di muka bumi ini. Maka dari itu, konsep filosofi yang terkandung di dalam Pancasila ini pun dipakai sebagai dalam pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan mengenai hukum pertahanan Indonesia, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, disingkat UUPA.

Peraturan mengenai hukum tanah adalah suatu hal yang secara fundamental mutlak diperlukan di dalam suatu negara. Hal ini bertujuan sebagai instrumen untuk mencegah dan menyelesaikan konflik atau sengketa mengenai tanah, baik antara masyarakat atau pun masyarakat dengan negara. Ketiadaan hukum di bidang tanah akan menimbulkan kekacauan dan perpecahan yang tidak terbayangkan karena terdapat ketidakpastian mengenai siapa pemilik yang sah dan berhak mengusahakan atas bidang tanah tersebut. Oleh karena itu, peranan negara di dalam menciptakan perangkat hukum yang lengkap, jelas dan tertulis agar dapat menjamin terciptanya kepastian hukum, khususnya terhadap hukum-hukum yang berkaitan dengan pertanahan adalah sangat vital bagi penyelesaian kasus-kasus pertahanan yang secara konkret terjadi di masyarakat.

Hukum merupakan kebutuhan yang hakiki di dalam kehidupan bermasyarakat di suatu negara karena hukum membantu menciptakan kepastian, ketertiban, dan keadilan di dalam hal manusia berelasi dengan sesama dan lingkungannya. Hal ini juga yang disadari oleh para pendiri bangsa Indonesia di dalam menentukan dasar negara. Indonesia, secara tegas, merupakan negara hukum sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Hukum memiliki beberapa tujuan, seperti keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Menurut Jeremy Bentham, seorang filsuf dari aliran utilitarisme, di dalam teorinya yang disebut dengan Prinsip kebahagiaan tertinggi, dikatakan bahwa hukum yang adil adalah hukum yang dapat memberikan kebahagiaan.<sup>1</sup> Namun, kebahagiaan ini bukanlah hanya kebahagiaan bagi seorang atau sebagian individu saja. Kebahagiaan yang diimpikan adalah hukum yang dapat memberikan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat.

---

<sup>1</sup> Frederikus Fios, "Keadilan Hukum Jeremy Bentham dan Relevansinya Bagi Praktik Hukum Kontemporer," *Humaniora* No. 3 (April 2012), hal. 304.

Hukum memberikan manfaat yang terbaiknya bila mampu mewujudkan kebahagiaan yang dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Bila hukum mampu memberikan kepastian, maka akan terjadi keteraturan, sehingga akhirnya mampu untuk memberikan kebahagiaan bagi masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu untuk membawa keadilan dan kepastian menjadi semakin dekat. Menurut Bentham, tujuan hukum akan kebahagiaan juga akan terjadi jika hukum mampu untuk mencegah suatu konflik. Oleh karena ini, hukum tidak hanya dipandang sebagai alat untuk menghukum terdakwa atau mengatur masyarakat saja, tetapi hukum yang baik juga harus mampu untuk mencegah terjadinya konflik antara sesama anggota masyarakat.

Demi mencapai tujuan hukum tersebut, maka adalah hal yang sangat penting untuk menciptakan keteraturan di dalam bidang hukum pertanahan. Maka dari itu, lahirlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Peraturan ini menjadi titik awal dan dasar utama dari peraturan tanah di Indonesia untuk menggantikan produk hukum agraria kolonial Belanda. Di dalamnya dijabarkan mengenai filosofi hukum pertanahan dan distribusi hak penguasaan atas tanah, yang mana filosofi utama dari UUPA adalah kepemilikan dan pemanfaatan tanah adalah dimiliki oleh dan dimanfaatkan untuk seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini pada umumnya lebih dikenal dengan istilah Hak Bangsa Indonesia.<sup>2</sup> Hak tersebut memiliki baik karakteristik perdata maupun publik. Hak inilah yang menjadi hak yang tertinggi di dalam tatanan hak penguasaan atas tanah di Indonesia. Selanjutnya, dengan bersumber dari hak tersebut, maka dihasilkan turunannya yang berupa Hak Menguasai Negara dan juga Hak Perorangan. Adapun Hak Menguasai Negara yang bersifat publik pada pokoknya memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mengatur penggunaan tanah di Indonesia sehingga pemanfaatannya dapat digunakan untuk kepentingan publik. Dengan kata lain, negara bukanlah pemilik tanah dan tidak berhak untuk memiliki atau melakukan penguasaan fisik atas tanah seperti halnya tanah yang dimiliki oleh perorangan. Di dalam pengaturan mengenai hukum tanah ini, negara mengatur hak-hak atas tanah apa saja yang kepemilikannya dapat diberikan kepada perorangan atau pun badan hukum. Di lain pihak, tanah negara dapat didefinisikan sebagai tanah-tanah yang penguasaannya secara penuh berada di tangan negara.<sup>3</sup> Istilah penguasaan ini memiliki makna bahwa negara bukanlah pemilik, tetapi hanya pihak yang berhak untuk menguasai dan mengatur penggunaannya. Ketika sebuah Lembaga Pemerintah memerlukan tanah agar dapat memberikan pelayanan publik, maka Negara akan memberikannya kepada lembaga tersebut melalui mekanisme pemberian oleh Lembaga Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) yang berwenang untuk dikuasai secara fisik seperti layaknya perorangan atau badan hukum yang menjadi pemilik atau pemegang hak atas tanah. Selain itu, terdapat pula tanah negara yang diperoleh oleh Pemerintah, Badan Usaha Milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah berdasarkan konversi dari hak barat. Tanah-tanah ini berdasarkan peraturan perundang-undangan secara otomatis menjadi tanah negara yang dikuasai oleh badan-badan tersebut atau lebih dikenal dengan istilah tanah pemerintah. Secara esensi, tanah pemerintah ini masih berstatus sebagai tanah negara, yaitu bahwa belum terdapat alas hak di dalamnya sehingga perlu terlebih dahulu melakukan

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, cet. 4 (Jakarta: Penerbit Universitas Trisaksi, 2018), hal 24.

<sup>3</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara*, PP No. 8 Tahun 1953, LN No. 14 Tahun 1953, TLN No. 362, Ps. 1 huruf a.

permohonan pendaftaran hak melalui Badan Pertanahan Nasional, baik dalam bentuk hak pakai atau pun dalam bentuk hak pengelolaan, bila instansi pemerintah tersebut ingin menggunakan sendiri atau memberikan hak pengelolaan kepada pihak lain menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>4</sup>

Seperti dalam kasus yang telah diputuskan oleh Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1567 K/Pdt/2018. Dalam perkara ini, tanah aset milik Pemerintah Kota Surabaya terlibat dalam sengketa karena dikuasai oleh pihak swasta akibat kelalaian dari Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan sertipikasi atas tanah objek sengketa.

## 2. Pokok Permasalahan

Adapun yang menjadi rumusan masalah yang akan dibahas lebih mendalam terangkum dalam 2 (dua) buah pokok permasalahan, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk menyerahkan pengelolaan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya kepada Yayasan GP berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1567K/Pdt/2018?
2. Bagaimana pelaksanaan dari kewajiban Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang konversi hak atas tanah berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1567 K/Pdt/2018?

## 3. Sistematika Penulisan

Terhadap penyusunan dari penulisan artikel ini, penulis menggunakan sistematika penulisan dengan membagi ke dalam 3 (tiga) bagian. Adapun perinciannya adalah bagian pertama yang merupakan Pendahuluan, yang di mana penulis menguraikan hal-hal berupa latar belakang yang dimiliki penulis untuk menulis tesis ini, pokok permasalahan yang isinya berkenaan dengan uraian pokok permasalahan apa yang dibahas dalam artikel hukum ini. Di dalam bagian pertama ini juga diuraikan mengenai metode penelitian yang dipakai oleh Penulis beserta sistematika penulisannya.

Selanjutnya, bagian kedua berisi tentang penjabaran dari kasus posisi, analisis kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk menyerahkan pengelolaan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya kepada Yayasan GP dan analisis pelaksanaan kewajiban Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang konversi hak atas tanah.

Pada akhirnya bagian ketiga merupakan penutup. Di dalam bab penutup ini terdiri atas rumusan simpulan dan saran. Simpulan menjelaskan inti permasalahan atas kajian yang dilakukan, yang mana juga sekaligus berfungsi sebagai alat untuk menjawab pokok permasalahan yang diidentifikasi. Sedangkan saran berisi mengenai pendapat, opini atau argumen penulis yang anggap penting terkait kasus serta permasalahan yang dianalisis dan diidentifikasi sehingga dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis.

## B. Pembahasan

### 1. Kasus Posisi

Sebelumnya penulis akan menceritakan duduk perkara di dalam sengketa aset

---

<sup>4</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya*, Permenag Nomor 9 Tahun 1965, Ps. 3.

tanah milik Pemerintah Kota Surabaya yang penguasaan fisiknya telah dikuasai oleh pihak lain. Perkara ini bermula dengan dilayangkannya sebuah gugatan melalui Pengadilan Negeri Surabaya pada tanggal 30 Oktober 2014 dengan Nomor Perkara 886/Pdt.G/2014/PN.Sby oleh Subjek Hukum yang berupa Badan Hukum, yaitu Pemerintah Daerah Kota Surabaya, yang mana diwakili oleh Walikota Surabaya sebagai pihak Penggugat melawan Subjek Hukum lainnya yang berbentuk Yayasan, yang bernama Yayasan GP dan Subjek Hukum lainnya yang juga berbentuk Badan Hukum, yaitu PT. Setia Kawan Abadi. Selanjutnya, Turut Tergugat di dalam kasus ini adalah seseorang yang berprofesi sebagai Notaris, yaitu JHS, S.H. dan Turut Tergugat lainnya adalah Badan Pertanahan Nasional, yang mana diwakili oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional RI cq Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Jawa Timur cq Kepala Kantor Pertanahan Surabaya I.

Sengketa bermula ketika Yayasan GP, yang dalam kasus ini sebagai Tergugat I, telah secara sengaja dan melawan hukum melakukan perbuatan pengalihan atas tanah obyek sengketa milik Penggugat kepada PT. SKA, yang dalam kasus ini sebagai Tergugat II, dengan tanpa meminta ijin terlebih dahulu atau hubungan hukum apapun dengan Penggugat. Adapun, di dalam perkara ini, yang menjadi objek sengketa adalah sebidang tanah Hak Pakai yang memiliki luas kurang lebih 7500 M<sup>2</sup> (tujuh ribu lima ratus meter persergi) yang berlokasi di Jalan Indragiri No. 6, Kelurahan Darmo, Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya, yang merupakan bagian dari tanah seluas 25.780 M<sup>2</sup>. Alas Hak yang diajukan oleh pihak Penggugat sebagai dasar untuk mengajukan perkara ini adalah berupa Sertipikat Hak Pakai Nomor 39/K. Kel. Darmo, berdasarkan surat Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur Nomor: 070/HP/35/1993 tertanggal 10 Februari 1993, Surat Ukur No. 259/S/1991 tanggal 11 April 1991, yang di mana sebenarnya Sertipikat tersebut telah dibatalkan melalui putusan Peninjauan Kembali Nomor 23 PK/TUN/2011 tanggal 29 Mei 2002. Namun, Pemerintah Kota Surabaya tetap mendalilkan bahwa tanah objek sengketa merupakan barang milik daerah Pemerintah Kota Surabaya karena telah terdaftar sebagai aset milik Pemerintah Daerah Surabaya dalam daftar inventarisnya dengan nomor register 2348605, yang mana dasar perolehannya merupakan bekas tanah tanah *eigendom verponding* No. 12324 atas nama De Stads Gemeente de Soerabja (terjemahan bebas: Di atas nama Pemerintah Kota Surabaya).

Adapun objek sengketa ini meliputi pula bangunan Gelora Pancasila yang didirikan berdasarkan alas hak persewaan milik atau penguasaan Penggugat. Pada mulanya, bangunan ini diperintahkan untuk dibangun oleh Mohamad Wijono selaku Gubernur Jawa Timur dan Pimpinan KOGOR (sebutan Komite Olahraga Nasional Indonesia/KONI pada jaman tersebut) Daerah Jawa Timur berdasarkan Surat Putusan Nomor 105/KOGOR/DT/B/64 pada tanggal 27 Nopember 1964 untuk keperluan Pekan Olahraga Nasional pertama di Surabaya dan selesai dibangun pada tahun 1966 sehingga dengan ini kepemilikan bangunan Gelora Pancasila adalah milik negara, yaitu dalam hal ini Pemerintah Provinsi Tingkat I Jawa Timur.

Pada tanggal 19 Maret 1968, berdasarkan Akta Pendirian No. 74 yang dibuat di hadapan Notaris AM, maka didirikan Yayasan GP Surabaya untuk mengelola Gedung Gelora Pancasila dengan Mohamad Wijono sebagai pendiri Yayasan dan Dr. Raden Soendoro sebagai Ketua Yayasan. Kemudian, dibuat juga Akta Penyerahan No. 75 tanggal 19 Maret 1968 yang juga dibuat oleh Notaris AM, yang pada bagian Komparisi dan Premisse, dijelaskan bahwa pembangunan Gedung Gelora Pancasila tersebut adalah dibangun di atas tanah persewaan milik/penguasaan Penggugat (Pemerintah Kota Surabaya), di mana Mohamad Wijono adalah pihak yang melakukan penyerahan kepada

Tergugat I dan Tergugat I adalah pihak yang melakukan penerimaan atas penyerahan satu bangunan, hak-hak persewaan di atas tanah mana gedung itu berdiri, perlengkapan gedung, sebuah bis merk Bedford dan sebuah mobil ambulans merk Fiat.

Pada tahun 1989, tanpa sepengetahuan Penggugat, Yayasan GP memindahkan dan menyerahkan pengelolaan dan kepemilikan bangunan Gelora Pancasila beserta kepemilikan hak atas tanah obyek sengketa milik Pemerintah Kota Surabaya kepada PT. SKA dengan menggunakan Akta Pindahan dan Penyerahan Hak Nomor 32 tanggal 25 Mei 1989 yang dibuat oleh EG, S.H. selaku Notaris di Surabaya dan Akta Reptipikasi No. 6 tanggal 11 Mei 1995 yang dibuat oleh Turut Tergugat I (JHS, S.H.), yang juga adalah selaku pemegang protokol dari alm. Notaris EG, S.H..

Hal ini sebenarnya cukup bertentangan dengan apa yang pernah diputuskan di dalam Rapat Pengurus Yayasan GP. Adapun di dalam Rapat tersebut, yang diselenggarakan pada tanggal 15 Mei 1989, diputuskan oleh pengurus Yayasan adalah “menyerahkan/mengalihkan pemakaiannya, pengelolaannya, perbaikannya dan lain-lain sebagainya ...” sehingga dengan ini jelas bahwa yang dialihkan dari Pemerintah Kota Surabaya kepada Yayasan GP adalah mengenai pengelolaan bangunan dan sama sekali tidak menyangkut masalah kepemilikan tanah.

Oleh karena itu, Notaris EG, S.H. dan Notaris JHS, S.H. yang adalah sebagai Turut Tergugat I di dalam kasus ini pun telah tidak cermat dalam membuat Akta Pindahan dan Penyerahan Nomor 32 tertanggal 25 Mei 1989 serta Akta Reptipikasi Nomor 6 Tanggal 11 Mei 1995. Mereka seharusnya memperhatikan bukti-bukti alas hak yang digunakan oleh para penghadap ketika hendak membuat akta tersebut karena kepemilikan hak Yayasan GP terhadap objek sengketa adalah sebatas mengenai hak pengelolaan persewaan tanah milik Penggugat. Namun pada faktanya, akta-akta Notaris tersebut tidak hanya mengalihkan gedung beserta hak-hak pengelolaannya, melainkan juga hak atas tanah di mana gedung tersebut berdiri.

Di lain pihak, Tergugat II (PT. KSA) di dalam jawabannya memberikan pernyataan bahwa alas hak kepemilikan yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya hanyalah berupa Sertipikat Hak Pakai Nomor 39/K Kelurahan Darmo, Surat ukur No. 259/S/1991 tanggal 11 April 1991. Adapun alas hak tersebut telah dibatalkan melalui putusan Peninjauan Kembali Nomor 23 PK/TUN/2011 tanggal 29 Mei 2002 sehingga dengan ini Pemerintah Kota Surabaya bukanlah pemilik yang sah atas tanah objek sengketa dalam kasus ini.

Di dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Surabaya berpendapat bahwa dengan dibatalkannya Sertipikat Hak Pakai tersebut, maka Pemerintah Surabaya tidak lagi memiliki landasan hukum untuk mengajukan gugatan sebagai Penggugat dalam kasus ini sehingga memutuskan untuk menolak Gugatan Penggugat seluruhnya. Kemudian, Pengadilan Tinggi Surabaya menguatkan putusan Pengadilan Negeri tersebut dengan putusan Nomor 757/PDT/2016/PT.SBY tanggal 24 November 2016. Sedangkan berdasarkan putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1567 K/Pdt/2018, Pemerintah Kota Surabaya mengajukan permohonan kasasi dan Majelis Hakim menemukan di dalam memori kasasi bahwa berdasarkan bukti yang diajukan oleh Penggugat di tahap Pengadilan Negeri, yaitu Akta Penyerahan Nomor 75 tanggal 19 Maret 1968 pada halaman 2 alinea kedua, tercantum kata-kata bahwa objek sengketa merupakan “tanah milik Kotamadya Surabaya” sehingga hal ini harus dimaknai bahwa objek yang diserahkan kepada Yayasan GP adalah hanya terbatas dalam usaha pembangunannya dan pengelolaannya saja, yang dibangun dibangun di atas “tanah persewaan milik Kotamadya Surabaya” sehingga demikian tanah objek sengketa

merupakan hak milik Pemerintah Daerah Surabaya. Dengan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim di tingkat kasasi memberikan pendapat bahwa pengalihan kepemilikan hak atas tanah dan bangunan oleh Tergugat I kepada Tergugat II memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum.

Atas dasar pertimbangan ini, maka Majelis Hakim berdasarkan putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1567 K/Pdt/2018, mengadili bahwa petitum dari Pemohon Kasasi Walikota Surabaya dikabulkan dan dilakukan pembatalan atas putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 757/PDT/2016 tanggal 24 November 2016 yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 886/Pdt.G/2014/PN.Sby tertanggal 25 November 2015. Selain itu, Majelis Hakim di dalam putusan ini, memutuskan bahwa Pemerintah Kota Surabaya merupakan pemilik yang sah atas tanah objek sengketa. Selain itu, Majelis Hakim juga memutuskan batal demi hukum, tidak sah dan tidak berkekuatan hukum Akta Pindahan dan Penyerahan Nomor 32 tanggal 25 Mei 1989 yang dibuat EG, S.H. selaku Notaris di Surabaya dan Akta Reptipikasi Nomor 6 tanggal 11 Mei 1995 yang dibuat oleh Turut Tergugat I.

## **2. Analisis Kewenangan Yang Dimiliki Oleh Pemerintah Kota Surabaya Untuk Menyerahkan Pengelolaan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Kepada Yayasan GP**

Seorang subyek hukum yang dianggap memiliki kewenangan adalah seseorang yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu. Istilah kewenangan ini pada umumnya sering disejajarkan dengan istilah dalam hukum Belanda yang dikenal dengan istilah *bevoegheid*. Namun, istilah tersebut sebenarnya memiliki sedikit perbedaan dengan istilah kewenangan yang digunakan di Indonesia. Perbedaan dari kedua istilah tersebut terletak pada karakter hukum yang ada di dalamnya, yaitu bahwa istilah *bevoegheid* mengandung konsep hukum publik dan hukum privat di dalam penerapannya. Sedangkan, di dalam peraturan perundang-undangan, konsep mengenai kewenangan ini hanya digunakan di dalam hukum publik.<sup>5</sup>

Adapun di dalam Black's Law Dictionary, istilah kewenangan (*authority*) ini diartikan sebagai "right to exercise powers; to implement and enforce laws,"<sup>6</sup> yang dalam terjemahan bebasnya berarti hak untuk melaksanakan kekuasaan; untuk menerapkan dan menegakkan hukum. Selanjutnya di dalam Kamus Bahasa Indonesia, istilah kewenangan memiliki pengertian, "hal berwenang atau hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu."<sup>7</sup>

Di dalam konsep hukum publik, kewenangan sekurang-kurangnya memiliki komponen pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.<sup>8</sup> Komponen pengaruh berperan untuk menertipkan perilaku dari subjek hukum. Di lain pihak, komponen dasar

---

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang," *Yuridika* No. 5 & 6 (September-Desember 1997), hal. 1.

<sup>6</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, ed. 6 (Minnesota: West Publishing Co., 1990), hal. 133.

<sup>7</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), hal. 1621.

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang...", hal. 2.

hukum mengandung pengertian bahwa harus terdapat dasar hukum untuk menjalankan kewenangan tersebut. Sedangkan komponen konformitas hukum memiliki pengertian bahwa diperlukan standar atas kewenangan tersebut. Kewenangan yang dimiliki pemerintah bukan hanya meliputi kewenangan di dalam membuat keputusan di dalam ranah pemerintahan (*besluit*), tetapi juga meliputi seluruh kewenangan di dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintah.

Menurut Prof. Safri Nugraha, kewenangan adalah kekuasaan untuk menjalankan tindakan-tindakan hukum yang bersifat publik, yaitu seperti hak di dalam menjalankan urusan-urusan pemerintahan dan hak yang secara nyata dapat memengaruhi instansi pemerintah di dalam mengambil keputusan. Adapun kewenangan pemerintahan tersebut harus memiliki dasar hukum agar tidak terjadi keadaan kesewenang-wenangan.<sup>9</sup> Dengan adanya sifat publik tersebut, maka kewenangan yang dimaksud di dalam tatanan hukum Indonesia adalah kewenangan yang memiliki hubungan dengan badan pemerintah.<sup>10</sup> Adapun di dalam kasus yang dianalisis di dalam penelitian ini ini, Badan Pemerintah yang dimaksud adalah Pemerintah Kota Surabaya.

Adapun adalah suatu hal umum untuk diketahui bahwa pemilik yang berhak untuk melakukan perbuatan hukum seperti penjualan atau pengalihan atas suatu benda itu harus dilakukan oleh pemiliknya yang sah karena hanya pemilik yang sah yang memiliki hak untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu atas benda tersebut. Pemilik yang sah atas sebidang tanah umumnya dibuktikan dengan tercantumnya nama penjual di dalam sertipikat tanah tersebut. Di dalam kasus ini, Pemerintah Kota Surabaya adalah pihak yang bertindak sebagai pemilik dari sebidang tanah seluas kurang lebih 7500 M2 yang terletak di Jalan Indragiri No. 6, Kelurahan Darmo, Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya, yang merupakan bagian dari tanah seluas 25.780M2. Hal ini hanya dibuktikan dengan adanya penguasaan tanah yang terjadi karena konversi dari hak barat berdasarkan ketentuan Undang-undang. Sebelumnya, tanah tersebut adalah aset milik pemerintah Belanda yang setelah Indonesia merdeka dianggap sebagai aset milik Pemerintah Kota Surabaya dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara yang di mana penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah dapat terjadi karena ketentuan Undang-undang. Namun, yang menjadi masalah di dalam kasus ini adalah Pemerintah Kota Surabaya tidak dengan segera mendaftarkan permohonan hak atas tanah yang didaptkannya tersebut. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dinyatakan bahwa penguasaan atas tanah negara yang didapatkan karena hasil konversi karena ketentuan Undang-undang itu bila akan digunakan untuk kepentingan instansi pemerintah itu sendiri, maka harus dikonversi menjadi Hak Pakai. Sedangkan bila akan dialihkan kepada pihak ketiga, maka hanya dapat diberikan melalui Hak Pengelolaan. Tanah milik pemerintah Kota Surabaya ini sebenarnya termasuk ke dalam kategori tanah negara karena tanah yang masih secara langsung dikuasai oleh Negara yang di atas tanah tersebut belum dilekatkan dengan hak perorangan yang diberikan oleh siapa saja yang meliputi badan hukum perdata, perorangan dan instansi pemerintah, seperti Pemerintah Daerah Kota Surabaya.

---

<sup>9</sup> Safri Nugraha, *et. al.*, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 30.

<sup>10</sup> Deddy Sutrisno, *Hakikat Sengketa Pajak Karakteristik Pengadilan Pajak Fungsi Pengadilan Pajak*, ed. 1, cet. 1 (Jakarta: Kencana, 2016), hal. 45.



Tanah Negara milik Pemerintah Kota Surabaya ini lahir dari hak-hak Barat berupa *eigendom verponding* yang secara otomatis secara hukum menurut ketentuan Undang-undang menjadi miliknya atau dengan kata lain tanah ini lahir dengan sendirinya tanpa perlu dilakukan pembayaran untuk mendapatkan hak milik atas tanah tersebut. Tanah semacam ini dikenal dengan istilah tanah pemerintah. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara tersebut, penguasaan atas tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu departemen atau pemerintah daerah tersebut wajib dikonversi menjadi Hak Pakai, bila penggunaan dari tanah tersebut akan dipergunakan sendiri oleh departemen atau pemerintah daerah terkait. Sedangkan konversi menjadi Hak Pengelolaan wajib dilakukan bila penggunaan dari tanah tersebut selain akan dipergunakan sendiri oleh departemen atau pemerintah daerah terkait, akan juga diberikan kepada pihak ketiga dengan hak tertentu dengan menyesuaikan dengan persyaratan peruntukan dan subjeknya.

Dengan kata lain, dengan adanya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tersebut, maka tanah-tanah negara tersebut secara hukum (*by law*) telah diletakkan hak-hak perseorangan di atasnya sehingga dapat dianggap sebagai Tanah Hak. Tanah Hak adalah tanah yang telah dimiliki oleh seseorang atau Badan Hukum sehingga telah tercipta hubungan hukum yang konkret di antara pemegang hak dengan tanahnya.<sup>11</sup> Oleh karena itu, dapat dibenarkan bahwa Tanah Pemerintah Kota Surabaya tersebut termasuk ke dalam kategori Tanah Hak, walaupun belum terdapat sertifikat untuk tanah tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan pendapat dari Prof. Boedi Harsono di dalam makalah yang berjudul “Berbagai Prosedur Memperoleh Tanah untuk Pembangunan,” yang diseminarkan di Medan tanggal 18 September 1991, yang di mana dikatakan bahwa:

“Tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi-instansi pemerintah atau pemerintah daerah atau desa/kelurahan dengan Hak Pakai, Hak Pengelolaan termasuk golongan Tanah Hak biarpun hak tersebut belum bersertipikat.”

Berdasarkan penjabaran tersebut di atas, maka Tanah Pemerintah adalah tanah-tanah hak yang dasar kepemilikannya hanya terbatas pada tanah negara asal konversi Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953.<sup>12</sup> Adapun, bila di atas Tanah Pemerintah telah ada suatu hak di atasnya, maka tanah itu dikategorikan sebagai Tanah Hak. Sedangkan Tanah Pemerintah yang belum memiliki hak atas tanah di atasnya secara ekonomis politis dikategorikan sebagai Tanah (kepunyaan/aset) Pemerintah, namun secara yuridis materil termasuk kategori Tanah Negara karena belum ada sertifikat di atasnya (belum terpenuhinya syarat formal mengenai asas kepemilikan atas tanah). Hal ini adalah sangat sesuai dengan pendapat Prof. Boedi Harsono yang mengatakan bahwa sebuah hubungan hukum antara subyek hukum dengan tanah itu lahir pada saat dibuat Buku Tanah atas hak atas tanah. Hal tersebut adalah sesuai dengan Pasal 7 ayat 3 huruf d Peraturan Menteri Muda Agraria Nomor 15 Tahun 1959 yang berbunyi, “hak milik tersebut diperoleh dengan dibukukannya oleh Kepala KPT menurut pasal 10.”

---

<sup>11</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, cet. 1 (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 262.

<sup>12</sup> Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, ed. 1, cet. 1 (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 1999), hal. 62.

Penyerahan yuridis dalam bentuk sertipikat tanah yang dibuat oleh Otorita Pertanahan sehingga tertulis nama pemilik atas tanah di dalam sertipikat akan menciptakan kewenangan sebagaimana yang dimiliki oleh seorang pemilik tanah.<sup>13</sup>

Dengan demikian tanah objek sengketa milik Pemerintah Kota Surabaya ini termasuk dalam kategori Tanah Hak walaupun hak yang dimiliki belum bersertifikat. Tanah tersebut telah memiliki hak atas tanah di atasnya secara ekonomis politis sehingga dapat dikategorikan sebagai tanah kepunyaan atau aset milik Pemerintah Kota Surabaya. Namun secara yuridis materil termasuk kategori Tanah Negara karena belum ada sertipikat tanah di atasnya sehingga dengan ini belum memenuhi syarat formal mengenai asas kepemilikan atas tanah yang dibuktikan dengan adanya sertipikat tanah. Hubungan hukum antara Pemerintah Kota Surabaya sebagai subyek hukum dengan tanah tersebut belum lahir karena belum dibuat Buku Tanah atas hak atas tanah tersebut. Hal ini menyebabkan bahwa di mata hukum, Pemerintah Kota Surabaya belum dapat melakukan suatu perbuatan hukum apa pun terhadap aset tanah objek sengketa sebelum diterbitkan alas hak yang sah berupa sertipikat tanah. Dengan ini, maka Pemerintah Kota Surabaya sebagai subyek hukum masih dianggap sebagai berwenang menurut hukum untuk melakukan suatu perbuatan hukum atas tanah tersebut dikarenakan masih belum terpenuhinya syarat formil yang menunjukkan pembuktian kepemilikan yang sah dan legal atas tanah tersebut walaupun ia telah menguasai tanah tersebut secara fisik dan dengan cara yang halal atau legal. Pemerintah Kota Surabaya harus mengajukan terlebih dahulu permohonan kepada Kantor Pertanahan Nasional berupa Hak Pakai atau Hak Pengelolaan bila ingin mengusahakan tanah aset miliknya tersebut.

Adapun ketidakwenangan Pemerintah Kota Surabaya terlihat dari kurangnya komponen dasar hukum sebagai subyek hukum yang berwenang ketika Pemerintah Kota Surabaya hendak mengalihkan tanah objek sengketa kepada pihak ketiga, yaitu dalam kasus ini adalah Yayasan GP. Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengalihkan aset ini didasarkan pada Undang-undang Perbendaharaan Negara yang berlaku pada saat itu, yaitu Undang-undang Perbendaharaan Indonesia atau *Indonesische Comptabiliteitwet* (*Staatsblad* Nomor 448 Tahun 1925) atau disingkat menjadi ICW. Di dalam Undang-undang tersebut dapat terlihat beberapa kewajiban dari Negara atas aset yang berada di dalam penguasaannya. Berdasarkan Pasal 13 ICW, dijelaskan bahwa berkenaan dengan barang-barang milik Negara yang peruntukannya masih dipakai untuk kegiatan dinas-dinas Negara, tidak diperkenankan untuk dialihkan kepada pihak lain. Namun, terdapat pengecualian dari aturan ini, yaitu ketika terdapat sebab-sebab yang mendesak, maka benda-benda milik Negara tersebut dapat dijual atau diserahkan kepada pihak ketiga atau kepada pemborong-pemborong yang bertujuan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan kebutuhan Negara.<sup>14</sup>

Dalam kasus ini Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan tindakan yang berada di luar wewenangnya ketika melakukan penyerahan pengelolaan kepada Yayasan GP karena telah mengabaikan komponen dasar hukum di dalam menjalankan kewenangannya. Adapun Pasal 13 ICW tersebut dijelaskan bahwa aset milik Pemerintah Daerah Kota Surabaya dapat diserahkan kepada pihak ketiga, yaitu dalam kasus ini Yayasan GP, bila bertujuan untuk melaksanakan pekerjaan yang berkaitan dengan kebutuhan negara, yang dalam kasus ini adalah untuk pelaksanaan Pekan Olahraga

---

<sup>13</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah ...*, hal. 86.

<sup>14</sup> Indonesia, *Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara*, *Staatsblad* No. 448 Tahun 1925, Ps. 13.

Nasional atau PON. Pada saat Pemerintah Kota Surabaya hendak mengalihkan aset tanah miliknya dalam rangka menjalankan kewenangan yang ada di dalam Pasal 13 ICW tersebut, maka secara tidak langsung terdapat persyaratan dan dasar hukum di bidang pertanahan yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Komponen dasar hukum harus diperhatikan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk dapat menjalankan kewenangan yang dimilikinya tersebut. Di dalam hukum pertanahan, hanya pemilik tanah yang telah memiliki sertipikat tanah atau kepemilikan secara yuridis materil yang memiliki hak untuk melakukan tindakan pengalihan hak atas tanah. Argumentasi ini sejalan dengan pendapat dari Prof. Boedi Harsono yang mengatakan bahwa sebuah hubungan hukum antara subyek hukum dengan tanah itu lahir pada saat dibuat Buku Tanah atas hak atas tanah. Dalam kasus ini, Pemerintah Kota Surabaya hanya memiliki tanah secara ekonomis politis berdasarkan peraturan perundang-undangan saja dan belum dilakukan permohonan hak kepada Kantor Pertanahan untuk mendapatkan sertipikat tanah. Kepemilikan atas tanah yang belum bersertifikat tersebut menyebabkan Pemerintah Kota belum memiliki dasar hukum yang benar sebagai subyek hukum yang memiliki hak untuk melakukan pengalihan tanah tersebut kepada pihak lain, yang dalam kasus ini adalah Yayasan GP. Pemerintah Kota Surabaya sudah seharusnya melakukan permohonan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan terlebih dahulu sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara hingga terbit sertipikat tanah yang beratasnamakan Pemerintah Kota Surabaya. Dengan adanya sertipikat tanah tersebut, maka Pemerintah Kota Surabaya akan menyandang status sebagai Subyek Hukum yang sah secara yuridis materil untuk dapat melakukan pengalihan atas tanah miliknya tersebut. Dengan adanya persyaratan dasar hukum di bidang hukum pertanahan yang tidak dipenuhi, maka Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki kewenangan untuk mengalihkan tanah aset miliknya tersebut kepada pihak mana pun juga.

Selain itu, Majelis Hakim yang mengadili perkara ini seharusnya dalam pertimbangannya mengingatkan kepada Pemerintah Kota Surabaya bahwa memang benar ia merupakan pemilik dari tanah objek sengketa, yaitu secara ekonomis politis. Namun, sebagai pemilik seharusnya ia mengerti langkah-langkah dan kewajiban apa saja yang harus dilakukan terlebih dahulu sebelum dapat mengusahakan atau melakukan perbuatan hukum terhadap tanah objek sengketa, yaitu bahwa Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemimpin dan teladan rakyat seharusnya mengerti isi dari peraturan perundang-undangan di bidang hukum tanah di Indonesia karena pemerintah seharusnya adalah pihak yang paling mengerti tentang hukum karena mereka adalah pihak yang merumuskan, merancang dan menetapkan hukum yang berlaku bagi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, sebagai pembuat peraturan, Pemerintah Kota Surabaya tidak hanya mengerti tentang bagaimana seharusnya prosedur pelaksanaan atas suatu hukum. Pemerintah Kota Surabaya sudah sewajarnya mengerti bahwa hukum pertanahan mengenai kepemilikan hak atas tanah, bukan hanya memberikan hak kepada pemiliknya, tetapi juga memberikan kewajiban yang harus juga ditaati dan dilakukan oleh sang pemilik. Hal ini dikarenakan hukum hanya akan dapat berjalan dengan baik bila bukan saja hak dari seorang subyek hukum yang diperhatikan, tetapi juga bila kewajiban hukum dilakukan secara paralel dengan hak yang dimilikinya tersebut. Pemerintah Kota Surabaya berkewajiban untuk menyelesaikan persyaratan tertib administrasi di bidang hukum pertanahan hingga ke tahap kepemilikan secara yuridis materil, yaitu ketika dilakukan permohonan hak atas tanah tersebut sehingga terbitlah sertipikat tanah atas nama Pemerintah Kota Surabaya.

### **3. Analisis Pelaksanaan Kewajiban Pemerintah Kota Surabaya Selaku Pemegang Konversi Hak atas Tanah**

Setelah Indonesia merdeka dari penjajahan Belanda, maka seluruh dasar hukum di Indonesia pun dirubah agar sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh Bangsa Indonesia. Hal ini dimulai dari Pancasila sebagai grundnorm atau norma dasar, pembentukan Undang-undang Dasar 1945, hingga peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, seperti UUPA. Di dalam Pasal 33 dari UUD 1945 telah dengan jelas tersurat bahwa seluruh tanah yang berada di dalam wilayah teritori Indonesia itu harus digunakan semaksimal mungkin demi tercapainya kemakmuran bagi masyarakat Indonesia yang pelaksanaannya dilakukan oleh Negara sebagai organisasi penguasa yang telah didirikan oleh bangsa Indonesia. Dengan kesadaran ini, maka tanah merupakan milik sebuah subyek hukum yang dikenal dengan nama Bangsa Indonesia dan negara sebenarnya merupakan alat atau media yang di dipakai oleh rakyat untuk mencapai tujuan masyarakat Indonesia yang makmur dan juga tercapai keadilan sosial bagi rakyat Indonesia, khususnya untuk mengatur mengenai penguasaan tanah di dalam kasus ini. Di dalam Pasal 1 UUPA, telah dijabarkan mengenai konsep Hak Bangsa Indonesia, yang di mana menyatakan bahwa sejatinya bangsa Indonesia merupakan pemilik atas tanah di wilayah Indonesia. Sedangkan Negara dibentuk untuk melaksanakan politik hukum agraria.

Lebih lanjut lagi Pasal 2 UUPA memperkenalkan konsep Hak Menguasai Negara, yaitu hak yang diberikan oleh rakyat Indonesia kepada Negara agar ia dapat berwenang untuk mengatur dan menentukan mengenai peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan, hubungan hukum seseorang dengan atas tanah serta perbuatan hukum apa saja yang dapat dilakukan oleh sebuah subyek hukum yang telah memiliki hak atas tanah. Dengan ini, terlihat tugas dan kewajiban Negara untuk melakukan pengelolaan atas tanah-tanah yang berada di Indonesia. Negara harus mengelola sedemikian rupa sehingga tanah tersebut terpelihara dengan baik. Oleh karena itu negara harus dapat menilai dengan tepat di dalam pengaturan mengenai pemberian hak bagi warga negara Indonesia yang hendak melakukan permohonan hak. Negara harus menilai apakah subyek hukum yang melakukan permohonan hak tersebut memiliki kapasitas untuk mengusahakan dan menjaga tanah tersebut dari generasi ke generasi dan menjaga kelestariannya serti sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu Hak Menguasai Negara ini diberikan kepada negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial. Dengan ini, Negara bukanlah pemilik hak tanah di Indonesia, tetapi hanya merupakan pihak yang menguasai tanah dan memiliki kewajiban untuk mengatur tanah tersebut sehingga dapat dipakai sesuai dengan tujuan nasional di dalam setiap kebijakannya. Para pejabat negara harus memiliki kesadaran bahwa mereka bukanlah pemimpin yang bertugas untuk memerintah rakyatnya, tetapi seharusnya menjadi seorang pemimpin yang melayani rakyatnya. Inilah tugas dan kewajiban dari seorang pemimpin yang sesungguhnya atau lebih dikenal dengan istilah sebagai *servant leader*. Amanat dari bangsa Indonesia inilah yang diharapkan untuk dijalanlankan dengan konsisten oleh para pejabat negara di dalam menjalankan jabatannya. Terlebih lagi jika sebidang tanah berstatus sebagai tanah negara atau tanah pemerintah, maka negara harus memiliki kesadaran yang lebih lagi bahwa tanah yang dikuasainya itu tidaklah untuk keuntungan individual, tetapi untuk tujuan sosial.

Seperti halnya di dalam kasus tanah di dalam penelitian ini yang statusnya merupakan tanah pemerintah. Pemerintah Kota Surabaya harus sadar bahwa tanah yang

dikuasainya sebagai aset milik Pemerintah itu bukanlah ditujukan untuk mencari keuntungan bagi kepentingan Pemerintah Kota Surabaya semata, tetapi juga penggunaan tanah tersebut harus diusahakan untuk kesejahteraan masyarakat Surabaya pada khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya. Pemerintah Kota Surabaya harus menyadari bahwa tanah yang mereka kuasai itu memiliki fungsi sosial, yang artinya manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Bahwa setiap pihak pemegang hak atas tanah yang memiliki hubungan hukum dengan sebidang tanah, maka ia wajib memanfaatkan tanah tersebut untuk mewujudkan rasa keadilan dan memberikan perlindungan hukum, terutama bagi masyarakat dengan golongan ekonomi yang lemah.

Pada kasus ini Pemerintah Kota Surabaya di dalam menjalankan kewajibannya sebagai pemilik hak atas tanah terlihat telah kewajibannya untuk mengusahakan tanah yang dikuasainya. Berdasarkan Pasal 10 UUPA, dinyatakan bahwa pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban untuk secara aktif menggunakan atau mengusahakan tanah yang dimilikinya. Adapun dalam kasus ini, Pemerintah Kota Surabaya tidak menelantarkan tanah yang dikuasainya, melainkan mengusahakan tanahnya untuk agar dibangun Gedung Gelora Pancasila di atasnya agar dapat dipakai sebagai sarana olahraga bagi masyarakat.

Selaku pemilik hak atas sebidang tanah, maka ia memiliki kewajiban untuk melakukan pendaftaran hak di Kantor Pertanahan. Hal ini diatur di dalam Pasal 23-32 dan 38 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Guna Bangunan harus didaftarkan dengan berpedoman pada peraturan tentang prosedur pendaftaran tanah di Indonesia. Begitu juga dengan Hak Pakai yang diatur di dalam Surat Keputusan Menteri Agraria No.SK VI/5Ka tertanggal 20 Januari 1962 tentang pendaftaran Hak Penguasaan dan Hak Pakai yang pada akhirnya diganti dengan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tertanggal 5 Januari 1966. Disebutkan bahwa pemegang Hak Pakai berkewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dimilikinya tersebut sesuai dengan ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam kasus ini Pemerintah Kota Surabaya mendapatkan hak atas tanah berupa *eigendom verponding* yang kemudian berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara disebutkan bahwa Negara wajib untuk mengelola kepemilikannya tersebut dengan berdasarkan pada Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara yang menyatakan bahwa penguasaan atas tanah negara yang didapatkan karena hasil konversi karena ketentuan Undang-undang itu bila akan digunakan untuk kepentingan instansi pemerintah itu sendiri, maka harus terlebih dahulu dilakukan pengkonversian menjadi Hak Pakai. Adapun dalam kasus ini Pemerintah Kota Surabaya tidak dengan segera menjalankan peraturan tersebut segera setelah peraturan tersebut diterbitkan. Pemerintah Kota Surabaya tidak dengan segera mendaftarkan tanah yang dikuasainya dengan menggunakan Hak Pakai kepada Kantor Pertanahan sebelum melakukan penyerahan pengelolaan kepada pihak ketiga, Yayasan GP. Oleh karena itu, pihak Pemerintah Kota Surabaya telah melalaikan kewajibannya sebagai pemegang hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanahnya kepada Kantor Pertanahan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah yang berfungsi untuk membuktikan kepemilikannya terhadap pihak lain yang mengajukan sengketa atas tanah tersebut.

Adapun prosedur yang seharusnya wajib dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mendaftarkan tanahnya diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Hal pertama yang akan dilakukan adalah pengukuran dilakukan terlebih dahulu mengenai riwayat historis dari bidang tanah

tersebut dan ditetapkan batas-batasnya. Pekerjaan ini dikerjakan oleh suatu Panitia yang pembentukannya dilakukan oleh Menteri Agraria atau Pejabat yang ditunjuk olehnya. Kemudian, hasil dari penyelidikan dan penetapan batas-batas tersebut dituangkan kedalam suatu daftar isian yang ditandatangani oleh anggota panitia yang melakukan kegiatan tersebut.

Tahap selanjutnya adalah pembuatan peta pendaftaran yang memuat dengan jelas mengenai hak-hak atas tanah dan batas-batasnya. Selain itu, dimuat pula nomor pendaftaran, nomor buku tanah, nomor surat ukur, nomor pajak, tanda batas dan sedapat-dapatnya bangunan atau jalan atau saluran air atau benda tetap lainnya yang memiliki arti penting dalam memberikan petunjuk mengenai letak tanah tersebut. Kemudian, pengumuman yang berlangsung selama 3 (tiga) bulan dilakukan untuk memberi kesempatan bagi pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan untuk mengajukan keberatan mengenai penetapan batas-batas tanah yang tertuang di dalam daftar isian. Bila keberatan tersebut diterima, maka Panitia akan melakukan perubahan pada peta dan daftar isian. Setelah tahap ini selesai, maka Panitia tersebut memberikan pengesahan di dalam bentuk suatu berita acara. Selanjutnya, Hak Pakai ini dibukukan dalam daftar buku tanah. Kemudian, dibuat salinan dari buku tanah tersebut dan penguraiannya dituangkan di dalam surat ukur. Salinan dari buku tanah dan surat ukur ini selanjutnya dijahit menjadi satu dalam suatu kertas sampul sehingga akhirnya disebut sebagai Sertipikat Hak Pakai dan diberikan kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Kepemilikan atas sertipikat Hak Pakai ini adalah sesuatu hal yang penting untuk dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk menjalankan tertib administrasi di dalam bidang pertanahan karena dengan sertipikat tanah tersebut, Pemerintah Kota Surabaya akan dapat dengan mudah membuktikan bahwa ia merupakan satu-satunya subjek hukum yang sah untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu atas tanah tersebut. Pemerintah Kota Surabaya akan dapat mempertahankan haknya tersebut sebagai pemilik apabila terdapat pihak lain yang ingin mengklaim atau melakukan sesuatu tindakan di atas atau terhadap tanah tersebut. Oleh karena itu, adalah suatu hal yang adalah mutlak dan penting bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan kewajibannya di bidang tertib administrasi ini. Dengan melakukan kewajibannya tersebut, Pemerintah Kota Surabaya akan memberikan kontribusi yang besar di dalam mewujudkan tertib administrasi atas tanah yang dikuasainya. Seorang pemegang hak atas tanah wajib untuk melakukan tertib administrasi. Terlebih lagi apabila pemilik dari hak atas tersebut merupakan sebuah instansi Negara, maka ia memiliki beban yang lebih besar karena ia tidak hanya harus ikut menjalankan tertib administrasi, tetapi juga harus menjadi teladan bagi rakyat yang dipimpinnya karena rakyat akan selalu melihat bagaimana pemimpinnya berperilaku. Perilaku pemimpinnya inilah yang akan menentukan tingkat kepatuhan rakyat atas peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemimpin.

Bila dikaitkan dengan Undang-undang Perbendaharaan Negara yang berlaku pada saat itu, yaitu Undang-undang Perbendaharaan Indonesia atau *Indonesische Comptabiliteitwet* (Staatsblad Nomor 448 Tahun 1925) atau disingkat menjadi ICW, maka dapat terlihat beberapa kewajiban dari Negara terhadap aset yang dimilikinya. Berdasarkan Pasal 13 ICW dijelaskan bahwa berkenaan dengan barang-barang milik Negara yang peruntukannya masih dipakai untuk kegiatan dinas-dinas Negara, tidak diperkenankan untuk dialihkan kepada pihak lain. Tetapi terdapat pengecualian dari aturan ini, yaitu ketidak terdapat sebab-sebab yang mendesak, maka benda-benda milik Negara tersebut dapat dijual atau diserahkan kepada pihak ketiga atau kepada pemborong-pemborong yang bertujuan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang

berkaitan dengan kebutuhan Negara.<sup>15</sup> Kemudian, dijelaskan pula di dalam Pasal 34 ICW bahwa seluruh Pegawai Negeri, yang tidak menjabat sebagai bendaharawan, dalam jabatannya tersebut ketika melakukan perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum atau melakukan kelalaian di dalam kewajiban mereka yang mengakibatkan, baik secara langsung atau pun tidak langsung, kerugian Negara, maka ia memiliki kewajiban dan bertanggung jawab untuk mengganti kerugian tersebut.<sup>16</sup>

Adapun dalam kasus ini Pemerintah Kota Surabaya tidak melanggar ketentuan dari pasal-pasal tersebut di atas karena Pemerintah Kota Surabaya tidak dalam rangka hendak menjual tanah pemerintah yang dikuasainya untuk dijual atau diserahkan kepada pihak ketiga. Pemerintah Kota Surabaya hanya menyerahkan mengenai hak-hak persewaan atau dengan kata lain hanya mengenai pengelolaannya saja kepada pihak Yayasan GP sehingga tidak terjadi jual beli atau penyerahan hak milik atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut. Sedangkan dari segi kerugian negara di dalam Pasal 34 ICW, tidak terdapat unsur yang dapat dikategorikan sebagai kerugian negara karena melalui penyerahan pengelolaan kepada Yayasan GP tersebut memang tidak ditarik retribusi atau pajak sepanjang penggunaan atas tanah dan bangunan dari Gelora Pancasila digunakan untuk kepentingan sosial.

Pemerintah Kota Surabaya pun memiliki kewajiban untuk memperhatikan asas-asas pengelolaan barang milik daerah di dalam setiap kebijakannya berkaitan dengan aset pemerintah daerah yang dimilikinya. Disebutkan bahwa pengelolaan Barang Milik daerah di dalam pelaksanaannya harus memperhatikan asas-asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai. Dalam kasus ini, Pemerintah Kota Surabaya yang diwakili oleh Walikota Surabaya sebagai pengelola barang dalam bentuk tanah yang dimilikinya tidak mengambil keputusan untuk mendaftarkan tanah yang dikuasai dengan menggunakan Hak Pakai sehingga terdapat kelalaian dari Pemerintah Kota Surabaya di dalam tanggung jawabnya tersebut. Mengenai asas kepastian hukum, Pemerintah Kota Surabaya di dalam pengelolaannya pun tidak sejalan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku karena telah jelas disebutkan di dalam Undang-undang bahwa tanah yang dikuasainya tersebut harus segera didaftarkan dengan menggunakan Hak Pakai bila akan dipakai untuk kepentingan instansi pemerintah tersebut. Kemudian, Pemerintah Kota Surabaya juga melanggar asas transparansi dan keterbukaan karena mengakibatkan terlanggarnya hak masyarakat sehingga tidak dapat memperoleh informasi akurat dan benar di Kantor Pertanahan mengenai aset tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya akibat belum terdaftarnya tanah tersebut. Selanjutnya, Pemerintah Kota Surabaya melanggar asas efisiensi karena pengelolaan Barang Milik Daerah Kota Surabaya yang tidak tertib administrasinya ini tidak akan mampu untuk memberikan pelayanan publik secara optimal di dalam tugas pokok dan fungsi pemerintahan. Selain itu Pemerintah Kota Surabaya juga tidak dapat mempertanggungjawabkan kebijakannya kepada rakyat di dalam menyerahkan pengelolaan Gelora Pancasila kepada Yayasan GP tanpa adanya alas hak berupa Hak Pakai. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Pengelolaan Barang Milik Pemerintah Daerah Kota Surabaya di dalam kasus telah melalaikan kewajibannya karena telah melanggar sebagian besar asas-asas pengelolaan barang milik daerah.

---

<sup>15</sup> Indonesia, *Undang-undang Perbendaharaan...*, Ps. 13.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Ps. 74.

Hal ini juga seharusnya perlu ditekankan oleh Majelis Hakim yang memeriksa perkara ini. Mereka seharusnya tidak hanya fokus kepada bukti-bukti kepemilikan Pemerintah Kota Surabaya saja di dalam memberikan pertimbangan putusannya. Tetapi harus juga mengingatkan mengenai kewajiban Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang hak atas tanah yang diperolehnya sehingga pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dampaknya benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat luas. Hal ini sangat penting untuk dilakukan demi menghindari terjadi sengketa atas tanah objek sengketa karena akan dapat memaksimalkan penggunaan tanah dan gedung Gelora Pancasila bagi pelayanan publik.

Selanjutnya, setelah dikukuhkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah objek sengketa, Pemerintah Kota Surabaya tetap harus menjalankan kewajiban-kewajibannya sebagai pemegang hak atas tanah dengan beralaskan peraturan perundang-undangan yang terbaru. Yang pertama adalah mengenai hal kewajiban pendaftaran tanah yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Di dalam Pasal 9 dari peraturan tersebut disebutkan, “bahwa objek pendaftaran tanah meliputi:

1. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah Wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;
6. Tanah Negara.”<sup>17</sup>

Dengan demikian, tiap-tiap pihak yang memiliki tanah wajib untuk mendaftarkan hak atas tanah dari aset tanah yang dimilikinya tersebut. Demikian juga halnya dalam kasus ini, Pemerintah Kota Surabaya tetap memiliki kewajiban mendaftarkan tanah yang dimilikinya tersebut agar aset tanah objek sengketa tercatat di Kantor Pertanahan Nasional dan diterbitkannya Sertipikat Tanah baik yang beralaskan Hak Pakai atau pun Hak Pengelolaan sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara jo. Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara Dan Ketentuan-ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya.

Selanjutnya, kewajiban kedua yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat ditemukan di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Di dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan, “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.”<sup>18</sup> Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berkaitan dengan aset milik Pemerintah Daerah Kota Surabaya adalah mencakup pengelolaan barang milik negara/daerah dan investasi karena aset dalam bentuk tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya telah dimiliki dengan status barang milik pemerintah daerah yang didapat akibat peraturan-perundangan yang menyatakan demilikan. Selain itu, aset ini adalah dalam bentuk tanah, yang mana tanah dapat dikategorikan sebagai suatu media

---

<sup>17</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 24 tahun 1997, LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696, Ps. 9.

<sup>18</sup> Indonesia, *Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004,...., Ps. 1 ayat 1.



yang dapat digunakan sebagai alat untuk berinvestasi. Hal ini dikarekanakan tanah dapat menghasilkan sesuatu keuntungan bagi pemiliknya. Tanah tersebut dapat diusahakan untuk menghasilkan suatu nilai tambah bagi pemiliknya. Sebagai contoh, tanah tersebut dapat diusahakan dengan cara ditanami sesuatu suatu tanaman yang hasil dari tanaman tersebut dapat dijual untuk mendapatkan keuntungan. Dengan lahan tanah tersebut, dapat pula tanah digunakan untuk membangun suatu sarana yang dapat bermanfaat bagi pemiliknya. Selain itu, walaupun tidak digunakan untuk sesuatu apa pun juga, tanah tetap termasuk di dalam kategori barang investasi karena harganya akan selalu naik dari waktu ke waktu akibat kebutuhan akan tanah yang terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat pula. Dalam kasus ini, tanah digunakan sebagai sarana olahraga, yaitu pekan olahraga nasional. Melalui tanah tersebut, Pemerintah Kota Surabaya akan dapat untuk memberikan fungsi yang bernilai dari tanah tersebut karena dengan adanya tanah tersebut, Pemerintah Kota Surabaya dapat menjalankan fungsinya untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dalam bentuk sarana olahraga. Adapun di dalam Pasal 44 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang Milik Daerah memiliki kewajiban untuk dengan sebaik-baiknya mengelola dan menatausahakan Barang Milik Daerah yang ada di dalam penguasaannya. Oleh kare itu, Pemerintah Kota Surabaya berkewajiban untuk tidak hanya mengelola dengan baik, tetapi juga harus mengusahakan aset tanah objek sengketa agar tidak ditelantarkan, tetapi agar dapat dipakai atau diusahakan supaya aset ini dapat memiliki nilai kegunaan bagi kepentingan publik.

Dikarenakan aset milik Pemerintah Kota Surabaya berupa tanah, maka terdapat kewajiban di dalam Pasal 49 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatakan bahwa bila Barang Milik Daerah adalah berupa tanah, maka tanah tersebut wajib untuk disertipikatkan yang beratasnamakan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.<sup>19</sup> Maka dari itu, setelah terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap tersebut yang menyatakan Pemerintah Kota Surabaya adalah pemegang hak yang sah atas tanah objek sengketa, terdapat kewajiban untuk segera mensertipikatan tanah objek sengketa tersebut atas nama Pemerintah Kota Surabaya.

Lebih lanjut lagi, kewajiban Pemerintah Kota Surabaya atas aset yang dimilikinya juga tercantum di dalam peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Kewajiban tersebut salah satunya terutama berkaitan dengan pengamanan. Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan bahwa Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang berkewajiban untuk melakukan tindakan pengamanan di bidang administrasi atas Barang Milik Negara/Daerah yang berada di bawah penguasaannya.<sup>20</sup> Pengamanan atas aset dalam bentuk tanah diatur di dalam Pasal 43 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang berbunyi bahwa Barang Milik Daerah dalam bentuk tanah adalah wajib untuk disertipikatkan dengan beratasnamakan Pemerintah Daerah

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Ps. 49.

<sup>20</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Barang Milik Negara*, PP No. 27 Tahun 2014, LN No. 92 Tahun 2014, TLN No. 5533, Ps. 42.

yang berkepentingan.<sup>21</sup> Hal ini sangat penting demi menjaga tanah tersebut dari pihak lain yang tidak bertanggung jawab untuk dapat mengambil keuntungan dari tanah-tanah yang belum disertifikasi oleh pemiliknya. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya, setelah terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap tersebut, memiliki kewajiban untuk mengelola aset tanah objek sengketa miliknya dengan cara melakukan pengamanan secara administrasi, yaitu dengan melakukan pensertipikatan atas asetnya tersebut ke Kantor Pertanahan Nasional Kota Surabaya sesegera mungkin agar tercipta kepemilikan atas tanah yang utuh baik secara *de facto* maupun *de jure*. Hal ini adalah sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya sebagai Pengelola Barang sesuai dengan Pasal 46 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang berbunyi bahwa Pengelola Barang memiliki tanggung jawab untuk memelihara Barang Milik Daerah.<sup>22</sup> Bentuk pemeliharaan tersebut salah satunya dilakukan dengan cara menyelenggarakan tertib administrasi yang baik sehingga aset milik Pemerintah Kota Surabaya ini tetap terpelihara dengan bebas dari tuntutan pihak lain yang ingin menguasai tanah objek sengketa. Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya juga wajib untuk menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian atas aset miliknya. Hal ini diatur di dalam Pasal 91 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang mana tercantum bahwa pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah harus dilakukan oleh Pengelola Barang dengan cara pemantauan dan investigasi.<sup>23</sup> Dengan demikian Pemerintah Kota Surabaya tidak hanya wajib untuk menjalankan fungsi pengamanan atas aset miliknya, tetapi juga fungsi pengawasan dan pengendalian.

Selanjutnya, Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 86 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah juga harus mendaftarkan dan mencatatkan aset yang berada di dalam penguasaannya tersebut ke dalam Daftar Barang Pengelola menurut penggolongan dan kodefikasi barang.<sup>24</sup> Hal ini adalah sesuatu hal penting untuk terciptanya tertib administrasi di tingkat internal Pemerintah Kota Surabaya itu sendiri sehingga mempermudah di dalam hal pengelolaan aset-aset yang dimilikinya tersebut.

## C. Penutup

### 1. Simpulan

Analisis penulis terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya atas tanah bekas *eigendom verponding* aset milik Pemerintah Kota Surabaya adalah bahwa Pemerintah Kota Surabaya tidak berwenang untuk menyerahkan tanah objek sengketa karena Pemerintah Kota Surabaya tidak memenuhi komponen dasar hukum untuk menjalankan kewenangannya, yaitu bahwa tindakan hukum atas tanah hanya dapat dilakukan oleh pemilik yang sah secara yuridis materil yang ditandai dengan kepemilikan dalam bentuk sertifikat tanah. Sedangkan Pemerintah Kota Surabaya dalam kasus ini hanya merupakan pemilik secara ekonomis politis dan belum dianggap sebagai pemilik secara yuridis materil akibat belum didaftarkannya

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, Ps. 43 ayat 1.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Ps. 46.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Ps. 91.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Ps. 86.

permohonan hak atas tanah berupa Hak Pakai atau Hak Pengelolaan atas tanah objek sengketa tersebut oleh Pemerintah Kota Surabaya ke Kantor Pertanahan Nasional.

Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemilik atas tanah objek sengketa tidak menjadi teladan rakyat karena melalaikan kewajibannya selaku pemegang konversi hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan ketentuan Undang-undang karena melanggar ketentuan di dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara untuk segera melakukan pendaftaran tanah sebagai bentuk dari kewajibannya sebagai pemilik tanah untuk mensyukuri, mengusahakan, memanfaatkan, mengamankan, menjaga, memelihara dan melestarikan tanah tersebut sehingga dapat menjadi teladan bagi rakyat Indonesia demi tercapainya tertib administrasi di bidang hukum pertanahan.

## 2. Saran

Sebaiknya Majelis Hakim di tingkat Pengadilan Negeri dan Pengadilan tidak secara sembarangan mengadili suatu perkara karena memiliki pemikiran bahwa Majelis Hakim di tingkat Mahkamah Agung akan mengoreksi putusan mereka. Mereka seharusnya dapat secara holistik lebih jeli dan berhati-hati untuk membaca, melihat dan mendengar seluruh bukti yang diajukan dan fakta persidangan terungkap semasa persidangan dan mendasarinya dengan peraturan perundangan-undangan yang tepat sehingga di dalam pertimbangan hukumnya dapat memberikan putusan yang memenuhi rasa keadilan bagi seluruh pihak yang bersengketa.

Seharusnya Pemerintah, yang dalam kasus ini diwakili oleh Pemerintah Kota Surabaya, mengerti bahwa di balik hak atas tanah yang dimilikinya sebagai pemilik tanah, terdapat juga kewajiban untuk mensyukuri, mengusahakan, memanfaatkan, mengamankan, menjaga, memelihara dan melestarikan tanah tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, sebagai pemimpin atas bangsa Indonesia, maka Pemerintah seharusnya menjadi teladan yang terbaik bagi rakyat sehingga rakyat pun akan lebih taat di dalam menjalankan peraturan yang ada karena melihat bahwa pemimpin mereka yang membuat aturan hukum tersebut tidak hanya berperan sebagai pegawai saja, tetapi turut menjalankan peraturan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### I. Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-undang Perbendaharaan Negara*, Staatsblad No. 448 Tahun 1925.
- \_\_\_\_\_. *Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355.
- \_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No 24. Tahun 1997, LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696.
- \_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Barang Milik Negara*, PP No. 27 Tahun 2014, LN No. 92 Tahun 2014, TLN No. 5533.
- \_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara*, PP No. 8 Tahun 1953. LN No. 14 Tahun 1953. TLN No. 362.
- \_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Agraria tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Kebijaksanaan Selanjutnya*, Permenag Nomor 9 Tahun 1965.

## II. Buku

- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. Ed. 6. Minnesota: West Publishing Co., 1990.
- Effendie, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*. Ed. 2. Cet 1. Bandung: Penerbit Alumni, 1993.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cet. 4. Jakarta: Penerbit Universitas Trisaksi, 2018.
- Hutagalung, Arie Sukanti. *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*. Ed. 1, Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 1999.
- \_\_\_\_\_, Arie Sukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Cet. 1. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Nugraha, Safri, *et. al.* *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Sutrisno, Dedy. *Hakikat Sengketa Pajak Karakteristik Pengadilan Pajak Fungsi Pengadilan Pajak*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: Kencana, 2016.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.

## III. Jurnal

- Fios, Frederikus. "Keadilan Hukum Jeremy Bentham dan Relevansinya Bagi Praktik Hukum Kontemporer." *Humaniora* Vol. 3 (April 2012). Hal. 229-309.
- Hadjon, Philipus M. "Tentang Wewenang." *Yuridika* No. 5 & 6 (September-Desember 1997). Hal. 1-8.

## IV. Putusan

- Pengadilan Negeri Surabaya. Putusan Nomor 886/Pdt.G.2014/PN.SBY.  
Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 1567 K/Pdt/2018.