
KEABSAHAN IZIN PEMAKAIAN TANAH PASCA TERBITNYA SK.MENTERI NEGARA AGRARIA /KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 53/HPL/BPN/97 TENTANG PEMBERIAN HAK PENGELOLAAN KEPADA PEMERINTAH KOTA SURABAYA

TOEK HARTANTIJO

Universitas Narotama

12124055@mhs.narotama.ac.id

ABSTRACT

The enactment of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations was intended to ensure legal certainty in land ownership and to eliminate the dualism of land laws in Indonesia. However, in practice, various land-related problems continue to arise and often disadvantage members of the community. One of the issues occurs in Surabaya, particularly involving residents who hold green certificates whose land rights have been taken over by the Surabaya City Government. This situation emerged following the issuance of HPL 53/1997, where the Surabaya City Government did not properly implement the provisions stated in the decree. This research applies a normative juridical method using statutory and conceptual approaches to analyze the legal problems related to the implementation of HPL 53/1997. The findings show that the Surabaya City Government did not grant Building Use Rights (HGB) above the Management Right (HPL) as mandated in the second dictum of the decree. Instead, residents holding green certificates were required to pay Land Utilization Contribution (IPT), which contradicts the provisions of the decree. Such actions potentially lead to various legal consequences, including administrative sanctions against government officials, criminal liability related to abuse of authority under Article 3 of the Corruption Law, and civil liability in the form of unlawful acts. Moreover, the issuance and implementation of HPL 53/1997 also raise concerns regarding procedural accuracy, fairness, and the principle of social justice as embodied in the Fifth Principle of Pancasila.

Keywords: *City Government, HPL 53/97 Decree, Second and Fifth Dictums, Dignified Justice*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Konflik pertanahan di Kota Surabaya, khususnya terkait penguasaan tanah yang dikenal dengan istilah tanah Surat Ijo, hingga saat ini masih terus berlangsung dan belum menunjukkan tanda-tanda penyelesaian yang jelas. Permasalahan ini melibatkan Pemerintah Kota Surabaya

sebagai pihak yang memegang Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Dalam upaya memperoleh hak tersebut, Pemerintah Kota Surabaya mengajukan permohonan kepada pemerintah pusat melalui surat permohonan tertanggal 15 Agustus 1994 dan 11 Januari 1996, disertai dengan berbagai dokumen pendukung yang berkaitan dengan permohonan tersebut. Permohonan tersebut diajukan dengan tujuan memperoleh HPL atas tanah negara yang sebelumnya merupakan tanah bekas Eigendom Verponding, dengan rincian nama pemilik sebelumnya, lokasi tanah, serta luas tanah sebagaimana tercantum dalam lampiran keputusan yang terdiri dari 15 bidang tanah. Rincian tersebut didasarkan pada Peta Situasi yang diterbitkan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Jawa Timur pada tanggal 28 September 1995 dengan nomor 97/1995 hingga nomor 111/1995.

Berdasarkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) tertanggal 1 Februari 1996, 1 Maret 1996, dan 7 Februari 1996 dengan beberapa nomor keterangan seperti KET/2428/-/1995-1996, KET/2429/-/1995-1996, KET/2371/-/95-96, dan KET/2430/-/1995-1996, tanah yang dimohonkan tersebut dinyatakan terkena ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 juncto Keputusan Menteri Agraria tanggal 6 Oktober 1960 Nomor SK.831/Ka. Berdasarkan ketentuan tersebut, tanah-tanah tersebut kemudian menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Selanjutnya, Pemerintah Kota Surabaya mengklaim penguasaan atas tanah tersebut berdasarkan Surat Pernyataan Walikota Surabaya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya tertanggal 12 Oktober 1995 dengan Nomor 593/3943/402.5.11/1995. Dalam praktiknya, tanah tersebut dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan seperti perumahan, perdagangan, perkantoran, industri, pergudangan, serta fasilitas komersial dan fasilitas sosial. Tanah tersebut juga disewakan kepada masyarakat, termasuk kepada Samut Yusuf dan rekan-rekannya yang berjumlah sekitar 9.146 orang, sebagaimana tercantum dalam daftar pemegang izin HPL-KMS sejak tahun 1965 hingga tahun 1996.

Permohonan yang diajukan oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut akhirnya dikabulkan oleh pemerintah pusat dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Lahan atas nama Pemerintah Kota Surabaya. Dalam keputusan tersebut tercantum beberapa ketentuan yang dituangkan dalam bentuk diktum, mulai dari Diktum Kesatu hingga Diktum Kesebelas. Beberapa diktum penting di antaranya adalah Diktum Kedua yang menyatakan bahwa kepada pihak ketiga yang memperoleh Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah HPL tersebut diwajibkan membayar uang pemasukan kepada negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, terdapat pula Diktum Keenam yang menyatakan bahwa apabila dalam areal tanah yang diberikan HPL tersebut terdapat pendudukan atau penggarapan oleh masyarakat secara menetap sebelum pemberian hak tersebut, maka penerima HPL memiliki kewajiban untuk menyelesaikan permasalahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau mengeluarkan wilayah tersebut dari areal HPL.

Diterbitkannya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/BPN/1997 tersebut dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Hal ini karena keputusan tersebut merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan

oleh pejabat atau badan tata usaha negara yang berisi tindakan hukum administrasi negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, keputusan tersebut bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi pihak tertentu, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sebagai sebuah KTUN, keputusan tersebut juga tunduk pada asas *praesumptio iustae causa*, yaitu asas yang menyatakan bahwa setiap keputusan tata usaha negara dianggap sah dan dapat dilaksanakan sepanjang belum ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya dan telah berkekuatan hukum tetap.

Namun dalam praktiknya, Pemerintah Kota Surabaya dinilai tidak melaksanakan ketentuan yang tercantum dalam Diktum Kedua dari keputusan tersebut. Berdasarkan diktum tersebut, seharusnya pihak ketiga atau masyarakat yang memanfaatkan tanah di atas HPL diberikan Hak Guna Bangunan (HGB). Akan tetapi, kenyataannya masyarakat hanya diberikan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang mewajibkan mereka membayar retribusi tertentu kepada pemerintah daerah. Kondisi ini menimbulkan persoalan hukum karena tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian HPL tersebut. Selain itu, apabila merujuk pada Diktum Kelima, apabila ketentuan dalam Diktum Kesatu hingga Diktum Keempat tidak dilaksanakan, maka HPL tersebut seharusnya dapat menjadi batal. Namun demikian, pembatalan tersebut tidak dapat terjadi secara otomatis karena berdasarkan asas *praesumptio iustae causa*, pembatalan suatu keputusan tata usaha negara harus dilakukan melalui proses gugatan di pengadilan. Oleh karena itu, muncul permasalahan hukum mengenai akibat hukum dari tindakan Pemerintah Kota Surabaya yang tidak melaksanakan Diktum Kedua dan tidak merealisasikan Diktum Keenam, serta apakah tindakan tersebut dapat dibenarkan apabila ditinjau dari perspektif teori keadilan bermartabat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian terhadap norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun doktrin hukum yang berkembang dalam literatur. Metode pendekatan normatif digunakan untuk menganalisis berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek penelitian guna memahami ketentuan hukum yang berlaku, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum, teori, serta pandangan para ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat, sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi

kepuustakaan yang meliputi buku, jurnal ilmiah, dan literatur hukum lainnya yang relevan dengan topik penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Akibat Hukum Pemkot Tidak Melaksanakan Diktum Kedua Memberikan Hgb Di Atas HPL Dengan Menerbitkan Izin Pemakaian Tanah Diareal Tanah Hak Pengelolaan

Di dalam Diktum Kedua HPL 1997 disebutkan bahwa Kepada pihak ketiga yang memperoleh HGB di atas tanah HPL ini diwajibkan untuk membayar uang pemasukan kepada negara sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. HPL sebagai dasar terbitnya "Surat Ijo" di Surabaya memiliki sifat mengikat secara hukum publik, di mana tanah tersebut tetap merupakan aset atau milik Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya. Status ini memiliki konsekuensi hukum yang kuat dan berbeda dengan hak milik pribadi. Maksud memiliki sifat mengikat secara hukum publik bahwa SK HPL sebagai peraturan perundang-undangan bagi pihak-pihak tersebut wajib ditaati oleh atau pihak yang berada dalam wilayah hukumnya, tidak bisa ditawar, dan pelanggarannya akan dikenakan sanksi tegas, karena mengatur hubungan antara negara/lembaga publik dengan warga negara (seperti pelayanan publik) demi ketertiban, keadilan, dan tujuan negara.

Pemkot sebagai pemohon HPL dan permohonannya dikabulkan oleh Menteri Atraria Kepala BPN dengan terbitnya SK.Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 53/HPL/ BPN/97, timbul permasalahan, di antaranya:

- 1) Pemkot tidak melaksanakan Diktum Kedua yaitu memberikan kepada pihak ketiga HGB di atas HPL, dan
- 2) Pemkot menerbitkan IPT.

Pemkot tidak melaksanakan Diktum Kedua yaitu memberikan kepada pihak ketiga HGB di atas HPL. Pemkot yang tidak merealisasi pemberian HGB di atas HPL kepada pihak ketiga (pemegang Surat Ijo), dapat dikatakan telah melakukan pelanggaran terhadap isi diktum dalam HPL, yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), sebagai pihak yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengatur mengenai pertanahan. Tindakan Pemkot dapat menimbulkan konsekuensi hukum yang serius, termasuk pembatalan hak dan sanksi administratif atau pidana.

Pelanggaran dengan saksi Pembatalan SK HPL, pembatalan tersebut dengan mendasarkan asas *contrarius actus*, bahwa Pejabat TUN yang mengeluarkan Surat Keputusan Hak Pengelolaan (SK HPL) berwenang untuk membatalkan keputusan tersebut. Asas "*contrarius actus*" menyatakan bahwa badan atau pejabat pemerintahan yang menerbitkan suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) memiliki wewenang untuk mengubah atau mencabut kembali keputusan tersebut. Pembatalan oleh pihak yang menerbitkan keputusan HPL sesuai dengan ketentuan Pasal 66 UU No. 30 Tahun 2014, menentukan bahwa Keputusan hanya

dapat dibatalkan apabila terdapat cacat wewenang; prosedur; dan/atau substansi. Dalam hal Keputusan dibatalkan, harus ditetapkan Keputusan yang baru dengan mencantumkan dasar hukum pembatalan dan memperhatikan AUPB. Keputusan pembatalan dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan; Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; atau atas putusan Pengadilan. Pembatalan dengan mengajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terbentur oleh gelat standing atau kedudukan hukum warga pemegang surat Ijo sebagai pemegang IPT, bukan sebagai pihak yang mempunyai kepentingan atas penguasaan surat Ijo oleh Pemkot. Terkait hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN berwenang membatalkan SK HPL yang telah diterbitkan jika ditemukan adanya pelanggaran, seperti penyimpangan dalam penggunaan atau pemanfaatan tanah yang tidak sesuai peruntukan. Terjadi sengketa pertanahan pelanggaran HPL sering kali memicu konflik dan sengketa pertanahan, baik dengan pihak ketiga, terutama jika ada klaim penguasaan tanah sebelumnya. Secara ringkas, Pemkot sebagai pemegang HPL bertindak mewakili negara dalam mengelola tanah dan wajib mematuhi ketentuan yang ada dalam SK HPL. Pelanggaran terhadap SK HPL akan diproses sesuai dengan mekanisme hukum yang berlaku di Indonesia.

2) Pemkot menerbitkan IPT

Terbitnya HPL 97 ditindaklanjuti dengan terbitnya Perda Pelepasan tanah jo Perwali No. 76 Tahun 2024, tercipta hubungan hukum yang mengikat antara pihak-pihak sebagaimana mengikatnya undang-undang. Hubungan hukum terbit dan mengikat antara Pemkot sebagai badan hukum publik dengan warga masyarakat pemegang surat Ijo sebagai pemegang hak pribadi (privat). Terkait hubungan hukum adalah “hubungan antara dua subyek hukum atau lebih mengenai hak dan kewajiban di satu pihak berhadapan dengan hak dan kewajiban dipihak yang lain”. Hubungan hukum menurut Peter Mahmud Marzuki pada intinya adalah hubungan yang diatur oleh hukum. Hubungan antara sesama subyek hukum dapat terjadi antara seseorang dengan seorang lainnya, antara seseorang dengan suatu badan hukum, dan antara suatu badan hukum dengan badan hukum lainnya.

Hubungan hukum bersifat privat menurut Moch Isnaeni hubungan hukum yang bersifat pribadi, sebagai nuansa kerjasama selalu menjiwai interaksi dalam kehidupan masyarakat, demi memenuhi kebutuhan pribadi atau kebutuhan privat masing-masing orang. Hubungan hukum bersifat privat bernuansa kerjasama, yang berarti terdapat dua pihak yang mengikatkan diri dalam hubungan hukum kerjasama. Selanjutnya Moch. Isnaeni mengemukakan bahwa ikatan-ikatan yang memiliki kekuatan relatif permanen, mengingat ikat mengikat itu dilakukan oleh segenap anggota masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pribadi atau privat sebagai suatu gerakan masal, sudah barang tentu pasti memerlukan aturan, sebab tidak ada kegiatan hidup sosial tanpa berpedoman pada suatu aturan.

Hubungan hukum publik karena salah satu subyek hukumnya adalah Pemkot/unsur pemerintah selaku pemegang hak pengelolaan dan dimanfaatkan pihak ketiga dengan IPT. Terkait hubungan hukum publik oleh badan atau pejabat administrasi yang melanggar hukum. Perbuatan hukum publik yang dimaksud dalam hal ini adalah perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh badan atau pejabat administrasi negara. Secara teoritis bahwa perbuatan

hukum publik mempunyai dua pengertian, yaitu perbuatan hukum publik bersegi satu (vertikal) dan perbuatan hukum publik bersegi dua, yaitu:

- a. Perbuatan hukum publik bersegi satu adalah perbuatan hukum publik yang merupakan kehendak satu pihak dari pemerintah, tidak melibatkan masyarakat.
- b. Perbuatan hukum publik yang bersegi dua, melibatkan pihak ketiga.

Tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan hukum publik ada 2 macam, yaitu: Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (KTUN) bersegi dua artinya keputusan tersebut melibatkan kehendak atau kemauan dua pihak atau lebih, bukan hanya sepihak, seperti dalam perjanjian atau kontrak kerja yang mengikat semua pihak yang terlibat, berbeda dengan tindakan hukum sepihak (*eenzijdig*) yang hanya berasal dari satu kehendak (misal, SK Pengangkatan). Ini adalah konsep dalam hukum administrasi publik yang menunjukkan adanya persesuaian kehendak untuk menimbulkan akibat hukum, di mana hak dan kewajiban timbul dari kesepakatan tersebut.

Dijelaskan lebih lanjut, tindakan hukum publik yang bersegi satu maupun bersegi dua dapat dikategorikan menjadi tiga bagian, yakni:

- a. Tindakan membuat keputusan (*beschikking*); Tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu) dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

- 1) Sepihak - konkret - individual;
- 2) Sepihak - konkret - umum; dan
- 3) Lebih dari satu jabatan tata usaha negara - konkret –umum.

Hubungan hukum tersebut dalam bentuk keputusan Tata Usaha Negara, karakteristiknya terbit secara tertulis, konkret, individual dan final.

- b. Tindakan membuat peraturan (*regeling*), dan Tindakan hukum pemerintah bidang hukum publik ini yang juga bersifat sepihak (bersegi satu) dan peraturan yang dikeluarkan bersifat umum-abstrak. Tindakan hukum dapat berbentuk peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan gubernur dan lainlain.

- c. Tindakan materiil (*materiele daad*). Tindakan yang dilakukan dalam bentuk tindakan materiil dilakukan untuk kepentingan umum yang melibatkan dua pihak atau lebih, yakni pemerintah dan sipil (swasta) maupun pihak-pihak lain.

Tindakan hukum publik ini, misalnya membuat perjanjian kerja, membuat memorandum of understanding (MOU), *vortband contract*, dan sebagainya. Tindakan pemerintah yang berbentuk hukum privat merupakan tindakan pemerintah dalam kedudukannya bukan sebagai pemerintah. Tindakan ini sebagai wakil dari badan hukum (*lichaam*) dan bukan tugas untuk kepentingan umum, sehingga tindakannya didasarkan pada

ketentuan hukum privat (keperdataan). Apabila pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, maka hukum publiklah yang berlaku dan apabila bertindak tidak dalam.

Tindakan hukum pemerintah ada yang berdasarkan hukum publik (Stroink), dan berdasarkan hukum privat. Tindakan berdasarkan hukum publik (publiekrechtelijke handeling) merupakan tindakan pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik (bersifat hukum administratif dan memiliki akibat hukum administratif). Tindakan hukum publik ada yang bersifat sepihak (eenzijdig publiekrechtelijke handeling), dan yang bersifat dua pihak atau lebih (meerzijdig publiekrechtelijke handeling). Tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu) yang dilakukan oleh alat-alat perlengkapan pemerintah ini disebut *beschikking*, yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah *ketetapan atau keputusan*", sedangkan tindakan hukum publik yang bersegi dua atau lebih, misalnya perjanjian kontrak kerja dengan pemerintah, atau "*kortverband contract*" (perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek, yang dilakukan antara swasta dengan pemerintah).

Hubungan hukum keperdataan yang mengikat antara publik dengan badan hukum perdata atau warga negara, jika unsur pemerintah tidak memenuhi kewajibannya, maka berdampak adanya gugatan ganti rugi atas dasar perbuatan melanggar hukum. Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) adalah tindakan pemerintah yang melanggar undang-undang, merugikan warga negara, melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kesusilaan dan kepatutan, yang bisa diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau Pengadilan Negeri (PN) untuk tuntutan ganti rugi, sesuai UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 2 Tahun 2019, dengan unsur utama seperti adanya perbuatan, kesalahan, kerugian, dan hubungan sebab-akibat.

Pemkot yang tidak melaksanakan Diktum Kedua bagaimana klausula SK HPL, menjadikan SKHPL tidak ada suatu kepastian hukum, lain halnya jika Pemkot merealisasikan HGB di atas HPL, karena secara jelas diatur dalam UUPA sebagaimana Pasal 16 ayat (1), jelas batas waktu terbitnya sertipikat hak atas tanah dan dapat dijadikan jaminan kredit. Sedangkan terbitnya IPT menjadikan warga pemegang IPT/ surat Ijo dirugikan, karena selain tidak ada kepastian hukum, tidak dapat digunakan sebagai jaminan kredit dan berakibat timbulnya ekonomi biaya tinggi, karena satu obyek pajak tanah dikenakan dua pungutan pajak yaitu PBB dan IPT. Pemkot (Walikota) diberi wewenang untuk mengatur mengenai pertanahan, namun tidak menggunakan kewenangan yang telah digariskan oleh SKHPL 53/97, dapat dikatakan telah menyalahgunakan kewenangannya, sehingga pihak lain tidak memiliki kepastian hukum, karenanya dapat dikenakan sanksi administrasi secara bervariasi tergantung jenis pelanggaran, mulai dari peringatan tertulis, denda administrasi, hingga pemberhentian sementara/tetap (dicopot dari jabatan), dan sanksi pidana jika dianggap sebagai tindak pidana korupsi.

Tindakan Pemkot Tidak Merealisasi Diktum Keenam Menyelesaikannya Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku Atau Dikeluarkan Dari Areal Hak Pengelolaan Ditinjau Dari Teori Keadilan Bermartabat

Penyelesaian sengketa tanah Surat Ijo (IPT) di Surabaya umumnya diselesaikan melalui jalur hukum, yaitu mengajukan gugatan ke PTUN terkait aspek administrasi izin, Pengadilan Negeri untuk hak kepemilikan dan gugatan ganti rugi pelanggaran hak atau non-litigasi (mediasi dengan Pemkot, advokasi DPR), dengan opsi solusi dari Pemkot berupa HGB di atas HPL atau memperjuangkan legalisasi menjadi sertipikat hak milik melalui peraturan yang lebih tinggi.

Diktum Keenam SK HPL 53/97 menyebutkan bahwa apabila dalam areal tanah yang diberikan HPL ini ternyata terdapat pendudukan/penggarapan rakyat secara menetap yang sudah ada sebelum pemberian hak ini, menjadi kewajiban/ tanggungjawab sepenuhnya dari penerima HPL untuk menyelesaikannya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dikeluarkan dari areal HPL. Pemkot menguasai tanah surat Ijo yang diklaim tanah negara *ex eigendom verponding* berdasarkan Pasal I Ketentuan-Ketentuan Konversi (Lampiran UUPA) jo Kepres No. 32 Tahun 1997 dikonversi menjadi hak milik selama dipenuhinya syarat WNI, penguasaan secara fisik dan beritikad baik sekurang-kurangnya 20 tahun merupakan hak dari pemegang surat Ijo, sejalan pula dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa hak atas tanah dikuasai untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (pemegang surat Ijo. Dikaitkan dengan teori keadilan bermartabat, tindakan Walikota Surabaya/Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, meskipun warga pemegang surat Ijo telah berulang kali menuntut untuk dilakukan verifikasi data untuk memdepatkan kebenaran data fisik mengenai letak-luas dan batas tanah serta data yuridis terkait pemegang hak dan status tanah, namun selalu diabaikan, sehingga warga masyarakat pemegang surat Ijo tidak mendapatkan perlakuan yang adil sebagaimana haknya. Pemkot yang tidak melaksanakan diktum keenam SK HPL 53/97 terjadi suatu perselisihan.

Pejabat publik dalam hal ini yang tidak melaksanakan diktum dalam SKHPL 53/97 membawa dampak sebagai konsekuensi hukum, meliputi sanksi administratif, sanksi perdata, hingga sanksi pidana.

Sanksi administratif penyalahgunaan wewenang meliputi teguran, pencopotan jabatan, hingga pemberhentian, dan dapat dikenakan pada pejabat publik yang melampaui kewenangan, mencampuradukkan kewenangan, atau bertindak sewenang-wenang, seperti dalam UU No. 30 Tahun 2014 dan UU Pemberantasan Korupsi (UU Tipikor) jika merugikan keuangan negara atau menarik pajak ganda yang disalahartikan sebagai "Pajak Izin Penggunaan Tempat" (IPT) oleh masyarakat. Pungutan yang dilarang adalah pungutan liar (pungli) atau retribusi di luar yang diatur oleh undang-undang, yang dapat mengarah pada korupsi.

Sanksi administratif, adalah adalah hukuman atau tindakan yang dikenakan oleh pemerintah (administrasi negara) kepada individu, badan, atau pejabat karena melanggar peraturan perundang-undangan atau ketentuan administratif, bertujuan untuk mengakhiri pelanggaran dan mengembalikan ketertiban, dengan bentuk bervariasi seperti denda, bunga, paksaan pemerintah, pencabutan izin, hingga penghentian kegiatan. Sanksi administratif sebagaimana Pasal 81 UU No. 30 Tahun 2014 dibedakan antara sanksi administratif ringan, sedangkan dan berat. Sanksi administratif ringan berupa teguran lisan; teguran tertulis; atau

penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan. Sanksi administratif sedang berupa pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan. Sanksi administratif berat berupa pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa. Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sanksi pidana korupsi sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Korupsi), disebutkan oleh Pasal 3 UU Korupsi bahwa “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

Subyek hukum tindak pidana korupsi yaitu setiap orang (orang perseorangan/ pribadi) atau Korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum yang menyalahgunakan wewenang “Penyalahgunaan wewenang” dan “menyalah-gunakan kewenangan” merupakan istilah yang lahir dari doktrin Hukum Administrasi Negara dan lazim digunakan dalam ranah hukum tersebut. Pemkot dalam mengelola HPL, seharusnya mematuhi diktum keenam untuk memberikan ganti rugi atau mengeluarkan dari areal HPL, namun tidak mematuhi ketentuan isi SK HPL, sehingga pemegang surat Ijo tetap dibebani IPN, sebagai suatu perbuatan atau tindakan tanpa dasar kewenangan atau bertentangan dengan putusan pengadilan. Memungut IP, padahal tidak seharusnya pemegang surat Ijo dibebani IPT, sebagai bentuk pungutan yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas atau dilakukan secara tidak transparan inilah yang dikategorikan sebagai Pungutan Liar (Pungli) dan dapat berdampak pada tindakan korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Sanksi perdata atas dasar perbuatan melanggar hukum, pejabat atau badan pemerintah yang melakukan perbuatan melanggar peraturan perundang-undangan, mengabaikan kewajiban hukum, atau melanggar hak subyektif warga negara, yang menimbulkan kerugian, dan dapat diajukan gugatan ganti rugi berdasarkan prinsip kesamaan kedudukan di muka hukum didasarkan atas ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata, isinya sebagai berikut: “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa menanggung atau menderita rugi kepada sepihak lain, mewajibkan pihak yang karena salahnya menerbitkan menanggung atau menderita rugi itu, menggantikan menanggung atau menderita rugi tersebut”.

Ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata, di dalamnya terkandung unsur-unsur, Abdulkadir Muhammad sebagai berikut:

1) Perbuatan yang melanggar hukum (*onrechtmatige daad*). Perbuatan melanggar hukum adalah “berbuat atau tidak berbuat yang melanggar hak pihak lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, atau bertentangan dengan kesusilaan, atau bertentangan dengan kecermatan yang harus diindahkan dalam lalu lintas khalayak umum terhadap diri dan benda pihak lain”. Walikota (Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya), yang mengabaikan ketentuan Diktum Kedua yaitu tidak memberikan tanah dengan status HGB di atas HPL kepada pihak ketiga sebagai perbuatan melanggar Diktum Kedua HPL yang harus ditaati, sehingga unsur harus ada perbuatan melanggar hukum telah terpenuhi.

2) Harus ada kesalahan. Perihal kesalahan dalam perbuatan melanggar hukum, Pasal 1366 KUH Perdata, menentukan sebagai berikut: “Setiap pihak bertanggung jawab, bukan hanya atas menanggung atau menderita rugi yang disebabkan perbuatan-perbuatan, melainkan juga atas menanggung atau menderita rugi yang disebabkan kealpaan atau kesembronoannya”. Pada Hukum Perdata tidak ada perbedaan antara kesalahan dalam kesengajaan dan kesalahan dalam wujud kurang hati-hati. Pemkot selaku korporasi (selama ini beralibi kesalahan dilakukan pejabat sebelumnya) mengetahui bahwa tidak memberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau mengeluarkan dari areal HPL 53/97 suatu perbuatan yang salah, namun mengabaikan kewenangannya tersebut, sehingga pembebanan IPT yang tidak seharusnya dipungut dilakukan dengan sengaja melawan hukum, sehingga unsur adanya kesalahan telah terpenuhi.

3. Harus ada menanggung atau menderita rugi yang ditimbulkan. Unsur harus ada menanggung atau menderita rugi. Menurut Riduan Syahrani, perihal menanggung atau menderita rugi dalam perbuatan melanggar hukum, “dapat berupa menanggung atau menderita rugi materiil dan bisa berupa menanggung atau menderita rugi immateriil”. Menanggung atau menderita rugi dalam wujud materiil, yaitu menanggung atau menderita rugi yang jumlahnya dapat dihitung, sedangkan menanggung atau menderita rugi immateriil, jumlahnya tidak bisa dihitung. Pemegang tanah surat Ijo selain dibebani membayar PBB juga dibebani membayar IPT dan beban lainnya. Hal ini berarti bahwa unsur adanya menanggung atau menderita rugi telah terpenuhi.

4. Harus ada menanggung atau menderita rugi. Mengenai wujud ganti menanggung atau menderita rugi atas dasar perbuatan melanggar hukum, menurut yurisprudensi “menanggung atau menderita rugi yang timbul karena perbuatan melanggar hukum, ketentuannya sama dengan ketentuan menanggung atau menderita rugi yang timbul karena cedera janji dalam persetujuan. Ketentuan tersebut diperlakukan seaturan analogi”. Pemegang surat Ijo menderita kerugian, ditimbulkan karena perbuatan Pemkot yang sengaja membebani IPT kepada pemegang Surat Ijo, menderita rugi wujudnya berupa biaya, rugi dan bunga sesuai dengan ketentuan Pasal 1246 KUH Perdata. Jadi wujud ganti rugi dalam perbuatan melanggar hukum terdiri dari penggantian biaya, rugi dan bunga.

Mengenai biaya, rugi dan bunga Subekti menjelaskan lebih lanjut: biaya, maksudnya segala segala sesuatu yang telah dikeluarkan atau ongkos-ongkos yang telah dikeluarkan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak. Rugi diartikan sebagai menanggung atau menderita rugi karena rusaknya benda-benda milik pihak yang ditagih yang diakibatkan oleh kealpaan pihak yang ditagih, sedangkan bunga adalah menanggung atau menderita rugi yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh pihak yang mempunyai hak tagih, sehingga unsur harus ada hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan oleh Pemkot dan kerugian yang diderita oleh pemegang surat Ijo telah terpenuhi.

Memperhatikan uraian dan pembahasan terkait Pemkot tidak elaksanakan tindakan merealisasi Diktum Keenam menyelesaikannya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dikeluarkan dari areal HPL dan tetap membebani untuk membayar IPT ditinjau dari teori keadilan bermartabat dapat dijelaskan bahwa tindakan penyalahgunaan wewenang yang berakibat warga masyarakat pemegang surat Ijo tidak mendapatkan haknya dan tindakan Pemkot tidak menjalankan Tujuan Pembangunan Nasional sebagaimana Pembukaan UUD 1945 yaitu menjamin kesejahteraan masyarakat, Sila Kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan keadilan bermartabat berbasis pada jiwa bangsa pemberian penghargaan dengan memberikan penghormatan pada nilai luhur atau harga diri yang melekat pada setiap manusia sebagai makhluk mulia”.

KESIMPULAN

Pemkot tidak memberikan HGB di atas HPL sebagaimana Diktum Kedua melainkan mewajibkan warga masyarakat pemegang surat Ijo membayar IPT, sebagai suatu tindakan melanggar SK HPL sebagai keputusan yang harus ditaati. Adanya pelanggaran tersebut berpotensi hukum, dengan sanksi administrasi pemerintahan, sanksi pidana (korupsi) melanggar Pasal 3 UU Korupsi terkait penyalahgunaan kewenangan (kewenangan memberikan HGB di atas HPL) bukan mewajibkan membayar IPT, selain itu ada sanksi perdata sebagai perbuatan melanggar hukum, karena pemegang IPT menderita kerugian membayar IPT, yang bukan merupakan keharusan.

Pemkot yang tidak mentaati isi dari Diktum Keenam menguasai HPL 53/97 Diktum Keenam yaitu membuktikan bahwa bidang tanah dalam kondisi kosong, tidak ada pendudukan dan penggarapan secara menetap, hanya mendasarkan Surat Pernyataan Walikota Surabaya tertanggal 12 Oktober 1995 Nomor 593/3943/ 402.5.11/1995. Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tidak memeriksa kondisi dan kebenaran dokumen (asas kecermatan), tidak memberikan ganti rugi atau mengeluarkan dari areal HPL 53/1997, dapat dikatakan telah menguasai tanah tanpa hak, dan memperlakukan pemegang surat Ijo tidak sesuai dengan asas keadilan sebagaimana Sila Kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan keadilan bermartabat berbasis pada jiwa bangsa pemberian penghargaan dengan memberikan penghormatan pada nilai luhur atau harga diri yang melekat pada setiap manusia sebagai makhluk mulia”.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, Hukum Perikatan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- Bernadetha Aurelia Oktavira, Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan, Administrasi atau Pidana, hukumonline, 2020.
- Moch Isnaeni, 2017, Selintas Pintas Hukum Perikatan (Bagian Umum), Revka Petra Media, Surabaya.
- Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Cetakan Kesembilan, Yogyakarta, 2005
- Riduan Syahrani, Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata, Citra Aditya Bakti Bandung, 2011.
- Soeroso, Pengantar Ilmu Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Subekti, Hukum Perjanjian, Intermedia, Jakarta, 2011.
- Sulaiman, Potensio Sanksi Pidana dan Sanksi Administratif, Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, 2019.
- Willa Wahyuni, 2023, Mengenal Konsep Keabsahan Asas Presumptio Iustae Causa, hukumonline, 27 Juli 2023