



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK PAKAI
DI ATAS TANAH NEGARA
(Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
Nomor 2508 K/Pdt/1997)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariaran**

**ACHMAD FAJAR RESKI
0906652274**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
SALEMBA**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Achmad Fajar Reski

NPM : 0906652274

Tanda Tangan :



Tanggal : 16 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama Achmad Fajar Reski
NPM 0906652274
Program Studi Magister Kenotariatan
Judul Tesis PERLINDUNGAN HUKUM BAGI
PEMEGANG HAK PAKAI DI ATAS TANAH
NEGARA (Analisis Kasus Putusan Mahkamah
Agung Republik Indonesia Nomor 2508
K/Pdt/1997)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Arie Sukanti Sumantri, S.H., M.LI ()

Penguji : Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H. ()

Penguji : Hendriani Parwitasari, S.H., M.Kn. ()

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 21 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmannirrahim,

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum, Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Arie Sukanti Sumantri, S.H., M.LI., selaku Dosen Pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
2. Dr. Drs.Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.
3. Hendriani Parwitasari, S.H., M.Kn., selaku Dosen Penguji tesis yang dengan kritis memberikan bantuan analisis dan saran.
4. Kedua orang tua saya Bp. Muhammad AS B.Ac dan Ibu Maisaroh yang telah memberikan dukungan moral dan doanya ;
5. Saudara-saudaraku Jimmy, Dayat, Warman dan Andra yang selalu memberikan spirit dan doanya.
6. Drg. Atik Ramadhani yang telah mendampingi saya dengan kesetiaan dan kesabaran.
7. Sahabat dan adik-adik tersayang Chandra, Kiki, Najmu, Robi, Rija, Wahyudi, Winda....ayo lanjutkan kuliah kalian.
8. Rekan-rekan Magister Kenotariatan angkatan 2009 Salemba Anggirama, Allan, Panji, Uke, Rendy, Taruna, Diana, Feby; Gita, Pemi, Firly terima kasih atas persahabatan dan semua bantuan selama penulis menempuh perkuliahan.
9. Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penulis

sebutkan secara keseluruhan. Semoga Tesis yang sederhana ini mampu memberikan sumbangsih pada bidang Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Salemba, 16/Januari 2012

Penulis



ACHMAD FAJAR RESKI



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah:

Nama : Achmad Fajar Reski
NPM : 0906652274
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty- Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK PAKAI DI ATAS
TANAH NEGARA (Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik
Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Salemba
Pada tanggal : 16 Januari 2011


(Achmad Fajar Reski)

ABSTRAK

Nama Achmad Fajar Reski
Program Studi Magister Kenotariatan
Judul PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK PAKAI DI ATAS TANAH NEGARA (Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997)

Penelitian ini membahas bentuk perlindungan dan upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemegang Hak Pakai atas tanah Negara yang dirugikan akibat perbuatan melawan hukum. Penelitian dilakukan dengan metode yuridis normatif secara deskriptif analisis melalui bahan-bahan kepustakaan dan analisa terhadap putusan pengadilan. Hasil penelitian diperoleh : 1) upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke pengadilan umum/perdata sebagaimana Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dan mengenai sah tidaknya Surat Keputusan Tata Usaha Negara dengan mengajukan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara 2) Bentuk perlindungan hukum yaitu adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hasil penelitian menyarankan agar setiap subjek hukum wajib menaati perundang-undangan yang berlaku secara benar, khususnya pemerintah.

Kata Kunci : Hak Pakai Atas Tanah Negara.

ABSTRACT

Name Achmad Fajar Reski
Study Program Magister of Notary
Title THE LEGAL PROTECTION FOR HOLDER OF HAK PAKAI OF STATE OWNED LAND (Case Analyze of Republic of Indonesia Supreme Court's Decision Number 2508 K/Pdt/1997)

This thesis analyze the form of legal protection and legal action available to protect the holder of Hak Pakai of State Owned Land whom injured by the loss of law abiding acts. The author uses the method of juridical normative research through analytical descriptive by literature and analysis from court decision material. Based on this research, the author concludes that 1) The legal action available is to file a law suit to the court based on Article 1365 Civil Code, and about the validity from the decision of stated administration letter by putting a motion of charge to Administration Court 2) The legal protection form is the available is a court's decision which has been declared as permanent law. The results suggest every law-subject must obey the available law/ordinance well, especially government

Key word : Hak Pakai of State Owned land

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN | iii |
| KATA PENGANTAR | iv |
| HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS | vi |
| ABSTRAK/ABSTRACT | vii |
| DAFTAR ISI | viii |
| DAFTAR LAMPIRAN | x |
| | |
| BAB 1 PENDAHULUAN | |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Pokok Permasalahan | 9 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 10 |
| 1.4 Metoda Penelitian | 10 |
| 1.5 Sistematika Penulisan | 13 |
| | |
| BAB 2 TINJAUAN HUKUM HAK PAKAI DI ATAS TANAH NEGARA (Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997) | |
| 2.1 Hak Penguasaan Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional | 14 |
| 2.2 Hak Pakai | 15 |
| 2.2.1 Pengertian dan Dasar Hukum Hak Pakai | 15 |
| 2.2.2 Subyek Hukum Hak Pakai | 23 |
| 2.2.3 Obyek Hak Pakai | 24 |
| 2.2.4 Terjadinya Hak Pakai | 24 |
| 2.2.5 Jangka Waktu Hak Pakai | 26 |
| 2.2.6 Hak dan Kewajiban Subjek Hukum dalam Hak Pakai | 29 |
| 2.2.7 Peralihan Hak Pakai | 30 |
| 2.2.8 Hapusnya Hak Pakai | 31 |
| 2.3 Pendaftaran Tanah | 33 |
| 2.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah | 33 |
| 2.3.2 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah | 34 |
| 2.3.3 Tujuan Dan Fungsi Pendaftaran Tanah | 35 |
| 2.3.4 Asas Pendaftaran Tanah | 36 |
| 2.3.5 Sistem Pendaftaran Tanah | 37 |
| 2.3.6 Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah | 38 |
| 2.3.7 Prosedur Pendaftaran Tanah | 40 |
| 2.3.8 Obyek Pendaftaran Tanah | 42 |
| 2.4 Sertipikat Hak Atas Tanah | 42 |
| 2.4.1 Pengertian | 42 |
| 2.4.2 Penerbitan Sertipikat Tanda Bukti Hak Atas Tanah | 43 |
| 2.4.3 Lembaga Rechtverwerking Dalam Pendaftaran Tanah | 43 |
| 2.5 Perbuatan Melawan Hukum | 44 |
| 2.5.1 Pengertian Perbuatan Melawan Hukum | 44 |

| | |
|--|-----|
| 2.5.2 Unsur Perbuatan Melawan Hukum Dalam Hukum Perdata | 47 |
| 2.5.3 Perbuatan Melawan Hukum Dalam Hukum Tata Usaha Negara | 49 |
| 2.6 Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 | |
| 2.6.1 Kasus Posisi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 | 51 |
| 2.6.2 Subjek Hukum Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 | 64 |
| 2.6.3 Gugatan Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 | 65 |
| 2.6.4 Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi | 66 |
| 2.6.5 Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Amar Putusan Nomor 2508 K/Pdt/1997 | 67 |
| 2.6.6 Amar Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No.2508 K/Pdt/1997 | 74 |
| 2.6.7 Upaya Hukum Yang Dilakukan Oleh Pemegang Hak Pakai Diatas Tanah Negara Akibat Perbuatan Melawan Hukum | |
| 2.6.7.1 Upaya Hukum Melalui Peradilan Umum/Perdata | 75 |
| 2.6.7.2 Upaya Hukum Melalui Peradilan Tata Usaha Negara | 78 |
| 2.6.8 Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Pakai Diatas Tanah Negara Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 | 89 |
| BAB 3 PENUTUP | |
| 3.1 Simpulan | 97 |
| 3.2 Saran | 99 |
| DAFTAR REFERENSI | 101 |

DAFTAR LAMPIRAN

| | |
|-------------|--|
| Lampiran 1 | Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 299/Pdt.G/1995/PN.Jak.Sel |
| Lampiran 2 | Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI |
| Lampiran 3 | Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 2508 K/Pdt/1997 |
| Lampiran 4 | Salinan Akta Yayasan Ibu Soekarno Nomor 198 |
| Lampiran 5 | Piagam kerja Sama antara Departemen Kesehatan dan Yayasan Fatmawati |
| Lampiran 6 | Salinan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 95/HP/DA/70 |
| Lampiran 7 | Sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak |
| Lampiran 8 | Surat Mahkamah Agung kepada Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 397/546/85/II/Um-Tu/Pdt |
| Lampiran 9 | Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ |
| Lampiran 10 | Surat Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4031/-1.711 |
| Lampiran 11 | Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nomor 198/HP/BPN/90 |
| Lampiran 12 | Sertipikat Nomor 82/Cilandak Barat |

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau selanjutnya disebut UUPA sebagai unifikasi hukum tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia memberikan ketegasan bahwa hanya ada satu sistem hukum tanah nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UUPA bahwa hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan dan kesatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.¹

Pengaturan hukum tanah di Indonesia diatur berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.²

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.³ Hak-hak yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk

¹ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps. 5.

² *Ibid.*, ps. 2 ayat (1).

³ *Ibid.*, ps. 4.

kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pada dasarnya tujuan hak menguasai dari negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁴ Pengaturan hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ialah :

- a. Hak Milik ;
- b. Hak Guna Usaha ;
- c. Hak Guna Bangunan ;
- d. Hak Pakai ;
- e. Hak Sewa ;
- f. Hak Membuka Tanah ;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan ;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut di atas yang akan ditetapkan di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.⁵

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.⁶ Hak-hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, artinya belum dihubungkan antara tanah dan subjek tertentu. Sebaliknya, jika sudah dihubungkan antara tanah dengan subjek tertentu sebagai pemegang haknya, maka hak-hak penguasaan tanah diartikan sebagai hubungan konkret.

Dalam hubungan konkret, hak-hak penguasaan atas tanah sering terjadi titik singgung yang menyebabkan sengketa hukum terjadi di antara subjek hukum,

⁴ *Ibid.*, ps. 2.

⁵ *Ibid.*, ps. 16.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 262.

sehingga kepentingan atas kepastian hak dan kepastian hukum memiliki nilai penting bagi pemegang hak atas tanah. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA sebagai unifikasi hukum tanah Indonesia menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah⁷ di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tanah yang dimaksud meliputi :

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah ;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut ;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁸

Usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dan ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah. Pasal 23, 32 dan 38 ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*recht-kadaster*”. Artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu, maka akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan maka diadakannya pendaftaran tanah, yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat, dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali.⁹

⁷ Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono : “Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya” *Ibid.*, hal. 72.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps. 19 ayat (2).

⁹ *Ibid.*, huruf A penjelasan umum angka IV.

Sengketa hukum dalam hukum perdata selain sebagai akibat wanprestasi, yaitu terjadi sebagai akibat perbuatan melawan hukum (*onrecht matige daad*) yang dalam hukum perdata diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena salahnya untuk mengganti kerugian itu.” Pasal ini mengatur perihal apabila seseorang telah menderita suatu kerugian akibat perbuatan melawan hukum oleh orang lain terhadap dirinya, maka dengan timbulnya kerugian yang bersangkutan dapat mengajukan tuntutan ganti rugi atau gugatan ganti rugi.

Molegraaff menyatakan bahwa Perbuatan Melawan Hukum tidak hanya melanggar undang-undang akan tetapi juga melanggar kaedah kesusilaan dan kepatutan. Pada tahun 1919, *Hoge Raad* mulai menafsirkan Perbuatan Melawan Hukum dalam arti luas dalam perkara *Lindenbaum v. Cohen* dengan mengatakan Perbuatan Melawan Hukum harus diartikan sebagai berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan :

1. Hak subyektif orang lain ;
2. Kewajiban hukum pelaku ;
3. Kaedah kesusilaan ;
4. Kepatutan dalam masyarakat.¹⁰

Sengketa hukum yang terjadi di masyarakat dalam mencari keadilan dan kepastian hukum sudah banyak terjadi, salah satunya dialami oleh Yayasan Fatmawati yang didirikan pada 24 Desember 1953 dengan Akta Nomor 198 Tahun 1953 oleh Notaris R. Kadiman dengan nama Yayasan Ibu Soekarno. Nama Yayasan Ibu Soekarno kemudian berubah dengan Akta Nomor 13, tanggal 26 Juni 1967 oleh Notaris Darwani Sidi Bakarudin dengan nama Yayasan Ibu Soekarno.¹¹ Yayasan Fatmawati yang dalam anggaran dasarnya bertujuan ikut membantu pemerintah Republik Indonesia dalam membina kesehatan dan kesejahteraan masyarakat.

¹⁰ Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan Dalam Yurisprudensi*, Varia Peradilan No. 16 Tahun II (Januari 1987), hal. 176.

¹¹ Lihat Lampiran 4 tentang *Akta Yayasan Ibu Soekarno Nomor 198 Tahun 1953*.

Tanah sengketa dalam penulisan hukum ini dahulu dibebaskan dengan ganti rugi kepada para penggarap tanah bekas *eigendom* Nomor 6554 dan *erfpact* Nomor 580 (sisa) seluas kurang lebih 440.000 (empat ratus empat puluh ribu) meter persegi di desa Cilandak, kecamatan Kebayoran Lama yang mana dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Cq. Direktorat Jendral Agraria Nomor 95/H.P/DA/70¹², tertanggal 22 Agustus 1970 memberikan Hak Pakai atas tanah seluas 440.000 (empat ratus empat puluh empat) meter persegi. Kemudian diterbitkan sertipikat Hak Pakai atas nama Yayasan Fatmawati Nomor 450/Cilandak¹³, tertanggal 11 September 1971, gambar situasi Nomor 561/1543/1971, tertanggal 10 Mei 1971 seluas 416.000 (empat ratus enam belas ribu) meter persegi yang masa berlakunya sampai dengan 4 Juli 1988 dimana diatas tanah tersebut berdiri Rumah Sakit Fatmawati.

Dalam pengembangan pembangunan rumah sakit, Yayasan Fatmawati mengalami kekurangan dana sehingga Yayasan Fatmawati bekerjasama dengan Pemerintah Republik Indonesia qq. Departemen Kesehatan Republik Indonesia berupa : pegawai yang dipekerjakan; dana investasi; dan dana operasional sesuai kedudukan Pemerintah Republik Indonesia qq. Departemen Kesehatan Republik Indonesia dalam menunjang dibidang kesehatan. Dalam perjalanan kerjasama, terbit Piagam Kerjasama pada 25 Juli 1967 yang antara lain berisi sebagai berikut:

1. Pihak Departemen Kesehatan dan Yayasan Fatmawati menyetujui bahwa manajemen dari Rumah Sakit Fatmawati akan diwakili oleh dua orang yang ditentukan lebih lanjut, yang bersama-sama akan bertindak keluar atas nama Yayasan Fatmawati ;
2. Kewajiban-kewajiban Pemerintah Republik Indonesia qq. Departemen Kesehatan Republik Indonesia yang hingga sekarang, berlaku tetap berjalan terus ;

¹² Lihat Lampiran 6 tentang *Salinan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 95/HP/DA/70.*

¹³ Lihat Lampiran 7 tentang *Sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak atas nama Yayasan Fatmawati.*

3. Rumah Sakit Fatmawati menyediakan fasilitas-fasilitas pendidikan, yang akan dibiayai dan diselenggarakan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Departemen Kesehatan Republik Indonesia.¹⁴

Perselisihan dalam kerjasama yang sering timbul antara kedua belah pihak terjadi akibat proses manajemen yang tidak harmonis, dan sengketa kedua belah pihak pernah ditangani oleh Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara sehingga menerbitkan Surat Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara yang ditujukan kepada Menteri Kesehatan Republik Indonesia tertanggal 5 Maret 1980, Nomor B-127/I/MENPAN/3/1980 yang intinya menyatakan bahwa Departemen Kesehatan wajib membimbing, mengayomi/melestarikan serta melayani kegiatan sosial oleh sebuah lembaga, termasuk lembaga Non-Departemen yang kegiatannya menyangkut kesehatan, bukan mengambil alih tanpa ada permusyawarahan.

Dalam perkembangan Rumah Sakit Fatmawati menjadi Rumah Sakit Pemerintah dan dalam beberapa prosesnya, Departemen Kesehatan telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum ketika Departemen Kesehatan telah menyampaikan surat pada 15 Oktober 1983 Nomor 397/Men.Kes/X/1983 yang ditujukan kepada Bapak Presiden Republik Indonesia, perihal laporan perkembangan penyelesaian status Rumah Sakit Fatmawati dan permohonan restu kepada Bapak Presiden Republik Indonesia yang antara lain isi dan bunyinya sebagai berikut :

1. Pendapat Menteri Keuangan yang tercantum pada surat kepada Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara tertanggal 9 April 1981 Nomor S-443/MK-07/1981 tentang perlunya Rumah Sakit Fatmawati dikukuhkan sebagai Rumah Sakit Pemerintah penuh dan apabila ada kekayaan rumah sakit yang dibangun/dibeli Yayasan Fatmawati, maka perlu dipertimbangkan penggantian kerugian kepada Yayasan Fatmawati.
2. Kesepakatan dalam sidang Rapat Koordinasi Menteri-Menteri bidang Kesejahteraan Rakyat pada 26 Oktober 1982 untuk mengukuhkan Rumah Sakit Fatmawati sebagai Rumah Sakit Pemerintah penuh dan

¹⁴ Lihat Lampiran 5 tentang *Piagam Kerja Sama antara Departemen Kesehatan dan Yayasan Fatmawati*.

pemberian ganti rugi kepada Yayasan Fatmawati untuk kekayaan Rumah Sakit yang pembangunannya dibiayai Yayasan Fatmawati.¹⁵

Kenyataannya Departemen Kesehatan tidak pernah melaksanakan kewajibannya dalam hal pemberian ganti rugi kepada Yayasan Fatmawati. Pada akhir waktu masa Hak Pakai berlaku, Yayasan Fatmawati telah mengirim surat kepada Menteri Dalam Negeri dalam rangka memohon surat keputusan perpanjangan Hak Pakai sesuai perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi oleh Menteri Dalam Negeri dengan suratnya tertanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ perihal permohonan perpanjangan Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak Jakarta Selatan berisi “Dengan hormat diberitahukan kepada saudara dengan sangat menyesal permohonan saudara memperpanjang Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak tidak dapat kami pertimbangkan/ditolak.”¹⁶

Dalam hal ini, Yayasan Fatmawati beranggapan bahwa jawaban surat dari Menteri Dalam Negeri bukan merupakan kewenangan Menteri Dalam Negeri karena merupakan kewenangan Direktorat Jenderal Agraria, sehingga Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tidak sah menurut hukum yang mengakibatkan hukum baru yang selalu menjadi alasan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk menjawab permohonan Yayasan Fatmawati untuk memperpanjang Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak, yaitu dalam surat jawaban Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 570.31-795-DIII tertanggal 23 Maret 1995.

Yayasan Fatmawati, dengan berjalannya waktu mengetahui sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak akan berakhir, sehingga berusaha untuk mendapatkan Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah dengan mengajukan permohonan kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, dengan rekomendasi dari Direktorat Jenderal PUOP Departemen Dalam Negeri. Di lain pihak atas permohonan Departemen Kesehatan oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta telah diterbitkan surat jawaban yang ditujukan kepada Menteri Kesehatan, tertanggal 8 Desember 1988, Nomor 4031/-1.711 perihal surat

¹⁵ Lihat Lampiran 1 tentang *Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 299/Pdt.G/1995/PN.Jak.Sel.*

¹⁶ Lihat Lampiran 9 tentang *Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ.*

perintah setor dalam rangka dikeluarkannya Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah seluas 362.498 (tiga ratus enam puluh dua empat ratus sembilan puluh delapan) meter persegi untuk Rumah Sakit Fatmawati dengan segala persyaratan, diantaranya dalam butir 8 dinyatakan “Selanjutnya setelah butir 7 dipenuhi saudara agar membebaskan tanah dimaksud dan dilaksanakan secara musyawarah.”¹⁷ Dalam kenyataannya Departemen Kesehatan tidak memenuhi kewajiban butir 8 persyaratan dari Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.¹⁸

Tanpa proses ganti rugi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yaitu Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 198/HP/BPN/90, tertanggal 22 Juni 1990 tentang Pemberian Hak Pakai atas nama Departemen Kesehatan Republik Indonesia. Dalam hal ini, Yayasan Fatmawati mengalami kerugian baik materiil dan formil, serta tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam pelayanan bidang sosial sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga Yayasan Fatmawati.

Yayasan Fatmawati merasa dirugikan akibat Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan Republik Indonesia, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta karena pemberian Hak Pakai kepada Departemen Kesehatan yang tidak sah, karena tidak dilaksanakan sesuai persyaratan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, antara lain Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah dari Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dimana tidak ada pelepasan hak antara Yayasan Fatmawati dengan Departemen Kesehatan dan atau proses penyelesaian ganti rugi kepada Yayasan Fatmawati tidak pernah terjadi, sebagaimana diisyaratkan oleh Gubernur Kepala

¹⁷ Lihat lampiran 10 tentang *Surat Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4031/-1.711*.

¹⁸ *Ibid.*, Lihat Lampiran 10.

Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Surat Keputusan Nomor 4031/-1.711, tertanggal 8 Desember 1988.

Jawaban Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia oleh Yayasan Fatmewati adalah tidak benar dan alasannya tidak berdasarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu berdasarkan UUPA, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1994, akan tetapi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mendasarkan pemberian Hak Pakai kepada Departemen Kesehatan berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ sehingga dengan terbitnya Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tertanggal 22 Juni 1990 Nomor 198/Iip/BPN/90 tentang Pemberian Hak Pakai atas nama Departemen Kesehatan disertai terbitnya sertipikat Hak Pakai Nomor 82/Cilandak Barat tanpa Surat Ijin Penunjukan Tanah dari Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta adalah Perbuatan Melawan Hukum.

Hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan konkret sering kali menjadi titik singgung terjadinya sengketa hukum sebagaimana sengketa yang dialami Yayasan Fatmawati. Kepastian hukum, kepastian hak dan keadilan menjadi taruhannya bagi setiap warga masyarakat. Diantara banyaknya sengketa hukum yang terjadi di masyarakat, dalam penulisan hukum ini penulis mengangkat sebuah sengketa hukum yang dialami oleh Yayasan Fatmawati, dalam sebuah judul penulisan, yaitu “Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Pakai Di Atas Tanah Negara (Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 k/Pdt/1997).

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan perbuatan hukum di atas, maka dalam penelitian hukum ini penulis akan melakukan fokus penelitian hukum terhadap beberapa pokok permasalahan, antara lain :

1. Bagaimanakah upaya hukum yang ditempuh oleh pemegang Hak Pakai di atas tanah Negara apabila dalam proses perpanjangan Hak Pakai ditolak dan Hak Pakai dimaksud diberikan kepada pihak lain?
2. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum bagi pemegang Hak Pakai di atas tanah Negara (Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997)?

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam menentukan tujuan penelitian yang hendak dicapai oleh penulis, maka berdasarkan latar belakang, pokok permasalahan serta untuk mendapatkan data-data dan informasi-informasi atau keterangan-keterangan, maka peneliti mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif
 - a. Untuk mengetahui upaya hukum yang ditempuh oleh pemegang Hak Pakai di atas tanah Negara apabila dalam proses perpanjangan Hak Pakai ditolak dan Hak Pakai dimaksud diberikan kepada pihak lain.
 - b. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi pemegang Hak Pakai di atas tanah Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997.
2. Tujuan Subjektif
 - a. Menambah, memperluas dan mengaplikasikan pengetahuan dan wawasan penulis mengenai upaya dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Pakai di atas tanah Negara.
 - b. Untuk melengkapi persyaratan dalam mencapai gelar Magister di Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

1.4 Metoda Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya, serta dilakukan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk

kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.

Untuk memperoleh kebenaran yang dapat dipercaya keabsahannya, suatu penelitian harus menggunakan suatu metode yang tepat dengan tujuan yang hendak dicapai sebelumnya. Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman, tentang cara-cara seseorang mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penulis dalam penelitian ini menggunakan metode penulisan antara lain sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan hukum tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum ;
- b. Penelitian terhadap sistematik hukum ;
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal ;
- d. Perbandingan hukum ;
- e. Sejarah hukum.

Dalam penelitian ini, penulis menitik-beratkan pada penelitian terhadap sistematik hukum.

2. Sifat Penelitian

Menurut bidangnya, penelitian ini termasuk penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis menurut Soerjono Soekanto adalah : Suatu penelitian yang dimaksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama mempertegas hipotesa-hipotesa,

agar dapat membantu memperkuat teori-teori lama, atau dalam kerangka penyusunan teori baru.

3. Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder (*secondary data*), yaitu data yang tidak diperoleh secara langsung dari lapangan atau masyarakat, melainkan diperoleh dari studi kepustakaan yang mencakup berbagai buku, dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian ilmiah yang berupa laporan serta bahan-bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari kaidah dasar. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer melalui hasil penelitian hukum, hasil karangan ilmiah dari kalangan hukum, dan artikel baik dari media cetak ataupun media massa yang berkaitan dengan pokok bahasan yaitu perlindungan hukum kepada pemegang Hak Pakai diatas tanah Negara.
- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum, *ensiklopedia*, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) atau studi dokumen, yaitu suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*. Dalam penelitian ini, penulis melakukan studi dokumen atau bahan pustaka dengan cara mengunjungi perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari buku-buku, literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal

penelitian, makalah, internet, dan sebagainya guna mengumpulkan dan menunjang penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Dalam tahap ini penulis melakukan pemilahan data-data yang telah diperoleh. Penganalisisan data pada hakekatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi bahan-bahan hukum tertulis untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Karena penulis melakukan penelitian normatif terhadap sistematik hukum, maka analisis data yang dipergunakan oleh penulis adalah analisa data dengan cara melakukan analisa terhadap pasal-pasal yang isinya merupakan kaedah hukum, dalam hal ini adalah analisis terhadap pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya. Setelah dilakukan analisa, maka dilakukan konstruksi data yang dilakukan dengan cara memasukkan pasal-pasal tertentu ke dalam kategori-kategori atas dasar pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum tersebut.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai bahasan dalam penulisan hukum ini, penulis membagi penulisan hukum ini menjadi 3 (tiga) bab dan tiap-tiap bab dibagi dalam sub-sub bab yang disesuaikan dengan luas pembahasannya. Sistematika penulisan itu sendiri sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode yang digunakan dalam penelitian serta sistematika penulisan “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Pakai di Atas Tanah Negara (Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997)

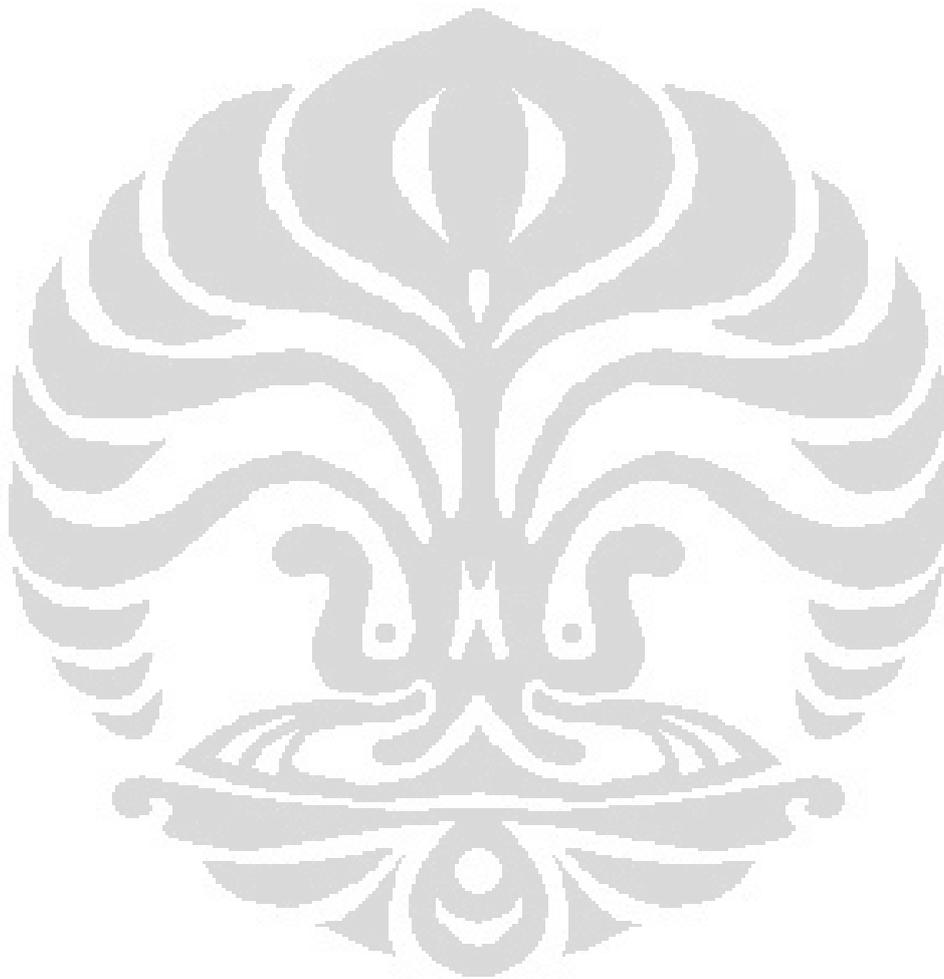
BAB II : PEMBAHASAN

Pada bab ini dijelaskan mengenai tinjauan hukum, pembahasan dan analisis yuridis mengenai ketentuan dan peraturan perundang-undangan serta membahas pokok-pokok permasalahan mengenai “Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak

Pakai di Atas Tanah Negara (Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2508 K/Pdt/1997)

BAB III : PENUTUP

Bab terakhir ini memberikan simpulan dan saran sebagai hasil analisis dari keseluruhan penelitian yang diharapkan.



BAB 2
TINJAUAN HUKUM HAK PAKAI DI ATAS TANAH NEGARA
(Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
Nomor 2508 K/Pdt/1997)

2.1 Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.¹⁹ Bahwa hak-hak penguasaan atas tanah diartikan sebagai lembaga hukum jika belum dihubungkan antara tanah dengan subjek hukum tertentu, sedangkan jika sudah terdapat hubungan antara tanah dengan subjek hukum tertentu sebagai pemegang haknya, maka hak-hak penguasaan tanah diartikan sebagai hubungan konkret.

Tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan Pasal 4 UUPA, yaitu : “Sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”²⁰ Sedangkan, hak bangunan dan tanaman yang berada di atas tanah menggunakan asas hukum adat, yaitu asas pemisahan horizontal, hak atas tanah tidak meliputi bangunan dan tanaman di atasnya. Namun, dalam prakteknya dimungkinkan hak atas tanah meliputi bangunan dan tanamannya dengan syarat-syarat tertentu, yaitu bangunan dan tanaman yang melekat kuat dengan tanah yang bersangkutan, bangunan dan tanaman tersebut adalah milik dari pemilik tanah, dan tercantum dalam akta. Pembagian hak penguasaan atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional sebagai berikut :

1. Hak Bangsa Indonesia tercantum dalam Pasal 1 UUPA
2. Hak menguasai dari Negara tercantum dalam Pasal 2 UUPA

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 262.

²⁰ *Ibid.*

3. Hak ulayat masyarakat hukum adat selama masih secara jelas dan nyata tanah tersebut sesuai dengan Pasal 3 UUPA.
4. Hak-hak individual, yaitu :
 - a. Hak-hak atas tanah yang sesuai dengan Pasal 4 UUPA.
 - 1) Hak primer, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.
 - 2) Hak sekunder, yaitu Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lain sebagaimana diatur dalam Pasal 37, Pasal 41 dan Pasal 53 UUPA.²¹
 - b. Wakaf sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UUPA.
 - c. Hak jaminan atas tanah, yaitu Hak Tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 23, Pasal 33, Pasal 39, Pasal 51 UUPA dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.

2.2 Hak Pakai

2.2.1 Pengertian dan Dasar Hukum Hak Pakai

Pengertian dan pengaturan mengenai Hak Pakai dalam hukum positif Indonesia disebut dan diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, dan Pasal 49 serta dalam Pasal 50 ayat (2) UUPA. Secara rinci Hak Pakai diatur dengan peraturan perundang-undangan, yaitu dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UUPA yang dimaksud Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UUPA.²²

²¹ *Ibid.*, hal. 264.

Guna memenuhi kepentingan sosial, Hak Pakai diatur dalam Pasal 49 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa “Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.”²³ Pasal 49 ayat (1) ini merujuk pada Pasal 14 ayat (1) huruf c UUPA, yaitu :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2), Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. untuk keperluan Negara ;
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa ;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan ;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu ;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.²⁴

Pada 1953 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara diterangkan bahwa ;

1. Menurut "*domein verklaring*" yang antara lain dinyatakan didalam Pasal 1 "*Agrarisch Besluit*", semua tanah yang bebas sama sekali dari pada hak-hak seseorang (baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia, maupun yang berdasar atas hukum barat) dianggap menjadi "*vrij landsdomein*" yaitu tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh Negara. Tanah-tanah demikian itulah yang didalam Peraturan Pemerintah ini disebut "tanah Negara."

²² Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps. 41 ayat (1).

²³ *Ibid.*, ps. 49 ayat (1).

²⁴ *Ibid.*, ps. 14 ayat (1) huruf c.

2. Mengenai "tanah-tanah *vrij landsdomein*" itu sesungguhnya belum ada sesuatu peraturan yang secara khusus dan tegas mengatur hal penguasaannya. Satu-satunya peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan perihal itu ialah Peraturan Pemerintah Tentang Penguasaan "Benda-benda yang tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik Negara", termuat dalam *Staatsblad* 1911 No. 110, sebagai terakhir diubah dengan *Staatsblad* 1940 No. 430. Di dalam bab III Peraturan Pemerintah itu ditetapkan, bahwa benda-benda milik Negara yang tidak bergerak (jadi termasuk juga tanah-tanah Negara) dianggap ada dibawah penguasaan Departemen, yang menurut anggaran belanja, membiayai pemeliharannya. Pada hakekatnya, ketentuan itu adalah amat sempit, karena dengan demikian masih belum jelas, bagaimanakah halnya dengan penguasaan tanah-tanah Negara, yang tidak nyata-nyata dipelihara oleh suatu Departemen.
3. Dalam pada itu tentang penguasaan tanah-tanah "*brij landsdomein*" itu ternyata, bahwa Pemerintah Belanda dahulu berpegang pada pendirian, bahwa :
 - a. Tanah yang menjadi "*vrij landsdomein*" karena dibebaskan dari hak milik Indonesia oleh sesuatu Departemen, dianggap ada dibawah penguasaan Departemen itu ;
 - b. Tanah-tanah "*vrij landsdomein*" yang penguasaannya nyata-nyata diserahkan kepada sesuatu Departemen, dianggap pada dibawah penguasaan Departemen B.B.

Dengan demikian maka nyatalah, bahwa pada dasarnya tiap bidang tanah Negara itu sudah dianggap masuk didalam lingkungan penguasaan sesuatu Departemen, sekalipun menurut kenyataannya pada tanah yang bersangkutan tidak selalu terlihat tanda-tanda atau bekas-bekas pelaksanaan sesuatu "*beheersdaad*".

Memang didalam praktek tidak selalu dapat disaksikan wujudnya penguasaan tanah Negara oleh sesuatu instansi Pemerintah. Peraturan tersebut dalam *Staatsblad* 1911 No. 110 pun tidak memberi ketentuan tentang kewajiban masing-masing Departemen terhadap tanah-tanah Negara yang dikuasainya. Hanyalah sudah menjadi pendapat umum pada waktu itu, bahwa penguasaan itu mengandung kewajiban-kewajiban bagi Departemen yang bersangkutan untuk mempergunakan tanah Negara itu menurut peruntukannya, sedang pada Departemen BB selain daripada itu terletak pula kewajiban khusus untuk menjaga jangan sampai hak-hak Negara atas "domainnya" dilanggar oleh siapapun.
4. Walaupun sebagaimana diterangkan di atas peraturannya tidak sempurna, namun selama masa sebelum perang dunia II maksud dan tujuan yang terkandung dalam penyerahan penguasaan tanah-tanah Negara ke tangan Departemen-departemen dan Jawatan-jawatan dalam prakteknya tidak menimbulkan keragu-raguan. Demikian tadi karena pada waktu itu memang dijalankan cara bekerja menurut tata tertib yang sudah sekian puluh tahun menjadi kebiasaan.
5. Akan tetapi dimasa pendudukan Jepang keadaan dan suasana berubah sama sekali. Untuk melancarkan usaha-usaha peperangan,

berbagai Jawatan dari Pemerintahan pendudukan Jepang diberi keleluasaan penuh untuk mengatur kepentingannya masing-masing. Akibatnya ialah dalam urusan tanah, Jawatan-jawatan itu berbuat sekehendak sendiri dengan mengabaikan peraturan-peraturan yang ada. Banyaklah tanah-tanah Negara yang dengan begitu saja dipergunakan untuk keperluan yang menyimpang daripada tujuan yang telah ditentukan semula, atau yang dipindah-pindahkan dari tangan Jawatan yang satu ke tangan Jawatan lain, dengan tidak melalui cara penyerahan dan penerimaan yang resmi. Banyak pula tanah-tanah Negara yang dibiarkan pada itu sering juga terjadi pembelian-pembelian tanah dari penduduk yang tidak saja tidak dilakukan menurut peraturan-peraturan yang ada, melainkan kemudiannya tidak diketahui Jawatan manakah yang menguasai.

6. Tindakan-tindakan dari berbagai Jawatan yang tidak menunjukkan garis-garis kebijaksanaan yang sama antara satu dengan yang lain itu masih juga diteruskan sesudah berakhirnya pendudukan Jepang, sehingga menimbulkan simpang siur dalam urusan penguasa tanah Negara umumnya, yang tidak dapat diatasi dengan berpedoman pada peraturan tersebut dalam *Staatsblad* 1911 No. 110 saja. Satu-satunya jalan untuk dapat mengatur kembali masalah ini sebaik-baiknya ialah membentuk peraturan baru, yang memberi ketentuan-ketentuan sebagai dasar guna mengatasi keadaan yang dihadapi sekarang.
7. Penyerahan penguasaan atas tanah-tanah Negara hingga kini ada yang dilakukan dengan Undang-Undang, ada yang dengan Peraturan Pemerintah. Penyerahan yang diselenggarakan dengan Undang-undang peruntukannya sudah tegas dan tidak perlu diragu-ragukan, akan tetapi justru penguasaan yang diserahkan dengan Peraturan Pemerintah itu kini keadaannya kacau dan perlu diatur kembali. Oleh karena dulu peraturan-peraturan yang dipakai sebagai dasar penyerahan penguasaan itu diletakkan didalam Peraturan Pemerintah (*Staatsblad* 1911 No. 110), maka peraturan-peraturan baru yang khusus mengatur penguasaan tanah-tanah Negara berbentuk Peraturan Pemerintah juga. Di dalam mempertimbangkan Peraturan Pemerintah itu yang menjadi titik berat ialah melenyapkan keragu-raguan perihal hak-hak penguasaan atas berbagai tanah Negara, untuk melancarkan dan menjamin pelaksanaan penguasaan tanah-tanah itu secara yang benar-benar mendatangkan faedah pertama-tama meletakkan pengawasan atas tanah-tanah Negara itu didalam satu tangan, agar selanjutnya tanah-tanah yang tidak tegas status penguasaannya dapat mudah diatur kembali. Oleh karena Kementerian Dalam Negeri yang disertai segala sesuatu mengenai urusan tanah, lagi pula hingga sekarang dianggap mempunyai tugas sebagai penguasa atas penggunaan tanah-tanah Negara itu diletakkan ditangan Menteri Dalam Negeri.
8. Didalam Peraturan Pemerintah ini dimuat juga ketentuan-ketentuan khusus, yang memberi kemungkinan pada daerah-daerah Swatantra untuk memperoleh penguasaan atas tanah-tanah Negara guna

keperluan perumahan rakyat. Pelaksanaan ketentuan-ketentuan itu diserahkan pula kepada Menteri Dalam Negeri.²⁵

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara menyatakan “Kecuali jika penguasaan atas tanah Negara dengan undang-undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah ini, telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri.²⁶ Didalam hal penguasaan tanah tersebut ada pada Menteri Dalam Negeri maka Menteri Dalam Negeri berhak :

- a. Menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan-keperluan tersebut dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.
- b. Mengawasi agar supaya tanah Negara tersebut dalam sub a dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan bertindak menurut ketentuan tersebut dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.²⁷

Dalam hal Pengawasan ini, Menteri Dalam Negeri bukan sekali-kali bersifat mencampuri urusan intern penyelenggaraan teknis tugas suatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra. Pada azasnya Kementerian, Jawatan/Daerah Swatantra bebas didalam melaksanakan dan menyelenggarakan penguasaan tanah-tanah Negara yang telah diserahkan kepada mereka, demikian juga untuk memberi peruntukan pada tanah-tanah itu hingga sesuai dengan tugas mereka masing-masing. Pengawasan Menteri Dalam Negeri terutama bermaksud, menjamin ketertiban administrasi dan menjaga jangan sampai ada tanah-tanah Negara yang tidak dipergunakan sebagaimana mestinya (tinggal terlantar karena

²⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara*, PP No. 8 Tahun 1953, LN No. 14, TLN No. 363, Penjelasan Umum.

²⁶ *Ibid.*, ps. 2.

²⁷ *Ibid.*, ps. 3 ayat (1).

tidak atau belum dibutuhkan oleh Kementerian/Jawatan/Daerah Swatantra yang bersangkutan).²⁸ Sedangkan pengertian dalam hal penguasaan sebagai dimaksud diserahkan kepada :

1. Sesuatu Kementerian atau Jawatan untuk melaksanakan kepentingan tertentu dari Kementerian atau Jawatan itu.
2. Sesuatu Daerah Swatantra untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya, satu dan lain dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Dalam Negeri.²⁹

Menteri Dalam Negeri, atas permintaan pihak yang bersangkutan, membebaskan penguasaan atas tanah Negara atau sebagian dari itu atau merubah peruntukan tanah tersebut.³⁰ Menteri Dalam Negeri dapat melimpahkan kekuasaan yang dimaksud kepada Gubernur/Kepala Daerah Propinsi.³¹ Setelah mendengar pihak yang bersangkutan, Menteri Dalam Negeri berhak mencabut penguasaan atas tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara dalam hal :

- a. Penyerahan penguasaan itu ternyata keliru atau tidak tepat lagi ;
- b. Luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya ;
- c. Tanah itu tidak dipelihara atau tidak dipergunakan sebagai mestinya.³²

Kementerian, Jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah- tanah itu dalam waktu yang pendek. Perizinan untuk memakai bersifat sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali, dimana tentang

²⁸ *Ibid.*, Penjelasan Ps. 3.

²⁹ *Ibid.*, ps. 4.

³⁰ *Ibid.*, ps. 6.

³¹ *Ibid.*, ps. 7.

³² *Ibid.*, ps. 8.

perizinan tersebut, Menteri Dalam Negeri perlu diberitahu.³³ Ketentuan ini untuk mencegah jangan sampai ada tanah Negara yang tidak dipergunakan, walaupun hanya untuk sementara waktu saja. Tetapi kekuasaan yang diberikan kepada penguasa untuk memberi izin kepada pihak lain yang akan memakai tanah yang dalam penguasaannya itu hanya boleh dipergunakan sewaktu penguasa itu belum dapat menggunakan tanah itu menurut peruntukannya.³⁴

Tanah yang dibeli atau yang dibebaskan dari hak-hak rakyat oleh sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra untuk penyelenggaraan/pelaksanaan kepentingannya, menjadi tanah Negara pada saat terjadinya pembelian/pembebasan tersebut, dengan pengertian bahwa penguasaan atas tanah itu, oleh Menteri Dalam Negeri akan diserahkan kepada Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra yang bersangkutan, setelah diterimanya pemberitaan tentang pembelian/pembebasan dan peruntukan tanah tersebut.³⁵

Kepada Daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas tanah Negara dengan tujuan untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan-ketentuan Menteri Dalam Negeri.³⁶ Ketentuan ini bermaksud memberi kemungkinan bagi daerah-daerah Swatantra untuk berusaha memperbaiki perumahan rakyat. Pada zaman sebelum perang dunia II beberapa *Stadsgemeenten* menyelenggarakan "perusahaan tanah" yang bermaksud, selain menambah pemasukan keuangan daerah, juga mengusahakan perumahan penduduknya. Daerah-daerah tersebut diberi tanah oleh Pemerintah Pusat dengan harga rendah untuk kemudian dijual atau disewakan kepada penduduk dengan perjanjian, bahwa di atas tanah itu akan didirikan rumah, sesuai dengan rencana pembangunan kota yang bersangkutan. Atau daerah Swatantra itu sendiri yang membuat perumahannya untuk selanjutnya dijual atau disewakan. Usaha sebagai tersebut di atas itu, yang pada umumnya kini belum diselenggarakan lagi, perlu dilanjutkan. Untuk itu sudah selayaknyalah, bahwa Kementerian Dalam Negeri

³³ *Ibid.*, ps. 9.

³⁴ *Ibid.*, *Penjelasan* ps. 9.

³⁵ *Ibid.*, ps. 11 ayat (1).

³⁶ *Ibid.*, ps. 12.

sebagai instansi atasan dari daerah-daerah Swatantra, disertai pimpinannya.³⁷

Dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa “Hak penguasaan atas tanah Negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah-daerah Swatantra sebelum berlakunya Peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai, sebagai dimaksud dalam UUPA, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.”³⁸

Pelaksanaan konversi sebagai dimaksud dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan mengenai hak-hak yang belum didaftar pada Kantor Pendaftaran Tanah, pelaksanaan konversi tersebut baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya.³⁹ Dengan menyimpang seperlunya dari ketentuan-ketentuan tersebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, maka tanah-tanah Negara yang oleh suatu Departemen, Direktorat atau Daerah Swatantra dimaksudkan untuk dipergunakan sendiri, oleh Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk akan diberikan kepada instansi tersebut dengan Hak Pakai sebagai yang dimaksud dalam UUPA.⁴⁰

Pemberian Hak Pakai dimaksud disertai syarat-syarat khusus yang akan ditetapkan di dalam surat keputusan pemberiannya,⁴¹ dan jika belum didaftar

³⁷ *Ibid.*, *Penjelasan* ps. 11 jo. 12.

³⁸ Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria Republik Indonesia Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Kebijakan Selanjutnya*, PMA No. 9 Tahun 1965, ps. 1.

³⁹ *Ibid.*, ps. 3

⁴⁰ *Ibid.*, Ps. 4.

pada Kantor Pendaftaran Tanah, maka pemegang hak yang bersangkutan wajib datang pada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan untuk mendaftarkannya dengan mempergunakan daftar isian yang telah akan ditetapkan tersendiri.⁴²

Sehubungan dengan Hak Pakai dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 50 ayat (2) UUPA, maka pengaturan Hak Pakai diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, khususnya diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

2.2.2 Subjek Hukum Hak Pakai

Dalam Pasal 42 UUPA, ditentukan bahwa subjek Hak Pakai, adalah :

1. Warga Negara Indonesia ;
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia ;
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia ;
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.⁴³

Lebih rinci dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, subjek Hak Pakai adalah :

1. Warga Negara Indonesia ;
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia ;
3. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah ;
4. Badan-badan keagamaan dan sosial ;
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia ;
6. Badan hukum yang mempunyai perwakilan di Indonesia ;

⁴¹ *Ibid.*, ps. 8.

⁴² *Ibid.*, ps. 9.

⁴³ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps. 42.

7. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan Internasional.⁴⁴

Jika syarat-syarat sebagai pemegang Hak Pakai tidak dipenuhi, maka menurut Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib bagi pemegang Hak Pakai melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, dan jika hal ini tidak dilakukan maka Hak Pakainya hapus karena hukum dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang terkait di atas tanah tersebut tetap diperhatikan.⁴⁵

2.2.3 Objek Hak Pakai

Hak Pakai dapat diberikan atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (1,2) UUPA, yaitu :

1. Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka Hak Pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
2. Hak Pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.⁴⁶

Lebih rinci dalam Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yaitu:

- a. Tanah Negara
- b. Tanah Hak Pengelolaan
- c. Tanah Hak Milik.⁴⁷

2.2.4 Terjadinya Hak Pakai

Hak Pakai dapat diberikan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun,⁴⁸ dan dalam pemberian Hak Pakai tidak boleh

⁴⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*, PP No. 40 Tahun 1996, LN No. 58, ps. 39

⁴⁵ *Ibid.*, ps. 40.

⁴⁶ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps. 43.

⁴⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*, PP No. 40 Tahun 1996, LN No. 58, ps. 41.

disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.⁴⁹ Dalam Pasal 41 ayat (1,2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai bahwa :

1. Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Hak Pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.
3. Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian tanah oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah,⁵⁰ wajib didaftarkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan⁵¹ dan mengikat pihak ketiga sejak saat tanggal pendaftarannya.⁵²

Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1,2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai wajib didaftar dalam buku tanah di Kantor Pertanahan.⁵³ Hak Pakai di atas tanah Negara dan di atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak di daftar di Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁴ Dan sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Pakai diberikan sertipikat hak atas tanah.⁵⁵

Prosedur mengenai penerbitan keputusan pemberian Hak Pakai diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 56 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan

⁴⁸ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps. 41 ayat (2b).

⁴⁹ *Ibid.*, ps. 41 ayat (3).

⁵⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*, PP No. 40 Tahun 1996, LN No. 58, ps. 44 ayat (1).

⁵¹ *Ibid.*, ps. 44 ayat (2).

⁵² *Ibid.*, ps. 44 ayat (3).

⁵³ *Ibid.*, ps. 43 ayat (1).

⁵⁴ *Ibid.*, ps. 43 ayat (2).

⁵⁵ *Ibid.*, ps. 43 ayat (3).

Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. Pada Pasal 50 Peraturan Menteri Agraria/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 disebutkan mengenai syarat-syarat permohonan Hak Pakai yaitu :

1. Permohonan Hak Pakai diajukan secara tertulis ;
2. Permohonan Hak Pakai memuat : keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanah yang meliputi data yuridis dan fisik ;
3. Lain-lain: keterangan mengenai jumlah bidang, luas, dan status tanah serta keterangan-keterangan lain yang dianggap perlu.

2.2.5 Jangka Waktu Hak Pakai

Jangka waktu Hak Pakai sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa jangka waktu Hak Pakai atas tanah diberikan untuk jangka waktu tertentu atau selama tanah tersebut masih digunakan untuk keperluan tertentu.⁵⁶ Lebih rinci diatur dalam Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang menyatakan bahwa tanah yang bisa digunakan sebagai Hak Pakai adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik. Pembagian Hak Pakai dan jangka waktunya adalah :

1. Hak Pakai Atas Tanah Negara dikeluarkan keputusannya oleh Badan Pertanahan Nasional dan terjadi sejak keputusan pemberian Hak Pakai didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga diterbitkannya sertipikat sebagai tanda bukti hak. Jangka waktu Hak Pakai paling lama 25 (dua puluh lima) tahun kemudian dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya diperlukan untuk keperluan tertentu.⁵⁷ Hak Pakai ini yang bersifat *Publikrechtelijk* tanpa *right of disposal* (Hak Pakai tersebut tidak boleh dijual atau dijadikan jaminan hutang) berlaku bagi:

⁵⁶ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps. 41 ayat (2a).

⁵⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*, PP No. 40 Tahun 1996, LN No. 58, ps. 45 ayat (1).

- a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah ;
- b. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional ;
- c. Badan keagamaan dan badan sosial.⁵⁸

Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangannya habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.⁵⁹ Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaruan selambat-lambatnya diajukan dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Pakai tersebut,⁶⁰ dan wajib dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk memperpanjang jangka waktu Hak Pakai adalah :

- a. Tanah tersebut masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut ;
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak dan ;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.⁶¹

Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaharuan Hak Pakai dapat dilakukan sekaligus dengan pembayaran uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Pakai.⁶² Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Pakai hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan

⁵⁸ *Ibid.*, ps. 45 ayat (3).

⁵⁹ *Ibid.*, ps. 45 ayat (2).

⁶⁰ *Ibid.*, ps. 47 ayat (1).

⁶¹ *Ibid.*, ps. 46 ayat (1).

⁶² *Ibid.*, ps. 48 ayat (1).

oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan⁶³ yang dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Pakai.⁶⁴

2. Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan. Hak Pakai ini diberikan dengan keputusan hak oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.⁶⁵ Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1990 mengatur tentang Pejabat Badan Pertanahan yang berwenang menerbitkan keputusan pemberian Hak Pakai. Sedangkan, prosedur penerbitan keputusan pemberian Hak Pakai diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. Jangka waktu Hak Pakai paling lama adalah 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun serta diperbarui untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun atas usul pemegang Hak Pengelolaan.
3. Hak Pakai atas tanah Hak Milik digunakan apabila dilakukan pemberian tanah oleh pemilik tanah dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Hal ini diatur dalam Lampiran Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Jangka waktu Hak Pakai paling lama adalah 25 (dua puluh lima) tahun dan tidak dapat diperpanjang,⁶⁶ kecuali atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai. Kesepakatan ini diperbarui dengan pembuatan akta baru yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.⁶⁷

⁶³ *Ibid.*, ps. 48 ayat (2).

⁶⁴ *Ibid.*, ps. 48 ayat (3).

⁶⁵ *Ibid.*, ps. 46 ayat (2).

⁶⁶ *Ibid.*, ps. 49 ayat (1).

⁶⁷ *Ibid.*, ps. 49 ayat (2).

2.2.6 Hak dan Kewajiban Subjek Hukum Dalam Hak Pakai

Beberapa kewajiban pemegang Hak Pakai diatur dalam Pasal 50 jo. Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, pemegang Hak Pakai berkewajiban :

1. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik ;
2. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya, atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik ;
3. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup ;
4. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai tersebut hapus ;
5. Menyerahkan sertifikat Hak Pakai yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.⁶⁸

Jika tanah Hak Pakai karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, pemegang Hak Pakai wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu.⁶⁹ Pemegang Hak Pakai berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Pakai selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk memindahkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya, atau selama digunakan untuk keperluan tertentu.⁷⁰

⁶⁸ *Ibid.*, ps. 50.

⁶⁹ *Ibid.*, ps. 51.

⁷⁰ *Ibid.*, ps. 52.

2.2.7 Peralihan Hak Pakai

Hak Pakai yang diberikan di atas tanah Negara untuk jangka waktu tertentu dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.⁷¹ Akan tetapi, Hak Pakai atas tanah Negara selama jangka waktu tertentu tidak dapat dialihkan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu, misalnya Hak Pakai yang dimiliki oleh Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Pemerintah Daerah, Badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan Negara asing, dan perwakilan badan Internasional. Hak Pakai yang dimiliki oleh badan-badan publik disebut Hak Pakai Publik (*right to use*), yaitu mempergunakannya untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas dan tidak dapat dialihkan kepada pihak ketiga dan tidak dapat dijadikan objek Hak Tanggungan (*right of disposal*).

Peralihan Hak Pakai atas tanah Negara harus dilakukan dengan izin dari pejabat yang berwenang.⁷² Pengalihan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan.⁷³ Pengalihan Hak Pakai atas tanah Hak Milik harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.⁷⁴ Setiap peralihan Hak Pakai wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan⁷⁵ setempat untuk dilakukan perubahan nama dalam sertipikat Hak Pakai dari pemegang Hak Pakai semula kepada pemegang Hak Pakai yang baru. Peralihan Hak Pakai terjadi karena:

1. Jual beli ;
2. Tukar menukar ;
3. Penyertaan dalam modal ;
4. Hibah ;
5. Pewarisan.⁷⁶

⁷¹ *Ibid.*, ps. 54 ayat (1).

⁷² *Ibid.*, ps. 54 ayat (8).

⁷³ *Ibid.*, ps. 54 ayat (9).

⁷⁴ *Ibid.*, ps. 54 ayat (10).

⁷⁵ *Ibid.*, ps. 54 ayat (4).

⁷⁶ *Ibid.*, ps. 54 ayat (3).

Peralihan Hak Pakai karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah,⁷⁷ sebagaimana diatur dalam dalam . Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 jo. Pasal 97 sampai dengan Pasal 106 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Sedangkan pemindahan Hak Pakai karena lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang⁷⁸ yang dibuat oleh pejabat dari kantor lelang sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 jo. Pasal 107 sampai dengan Pasal 110 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Peralihan Hak Pakai karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang.⁷⁹ Hak Pakai yang diwariskan diatur dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah jo. Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah jo. Pasal 111 dan Pasal 112 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

2.2.8 Hapusnya Hak Pakai

Sebagaimana diatur dalam Pasal 55 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Pakai hapus karena:

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya ;
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena :

⁷⁷ *Ibid.*, ps. 54 ayat (5).

⁷⁸ *Ibid.*, ps. 54 ayat (6).

⁷⁹ *Ibid.*, ps. 54 ayat (7).

1. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 51 dan Pasal 52; atau ;
 2. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau ;
 3. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir ;
 - d. Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ;
 - e. Ditelantarkan ;
 - f. Tanahnya musnah ;
 - g. Ketentuan Pasal 40 ayat (2), yaitu pemegang Hak Pakai tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.⁸⁰

Akibat dari hapusnya tanah Hak Pakai berdasarkan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu :

1. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Negara mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara.⁸¹
2. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.⁸²
3. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Milik mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang Hak Milik.⁸³

Apabila Hak Pakai atas tanah Negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Pakai wajib membongkar bangunan dan

⁸⁰ *Ibid.*, ps. 55.

⁸¹ *Ibid.*, ps. 56 ayat (1).

⁸² *Ibid.*, ps. 56 ayat (2).

⁸³ *Ibid.*, ps. 56 ayat (3).

benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada Negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Pakai.⁸⁴ Dalam hal bangunan dan benda-benda masih diperlukan, kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi.⁸⁵ Pembongkaran bangunan dan benda-benda dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.⁸⁶ Jika bekas pemegang Hak Pakai lalai dalam memenuhi kewajiban maka bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.⁸⁷

Apabila Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan atau di atas tanah Hak Milik hapus, maka bekas pemegang Hak Pakai wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan wajib memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik.⁸⁸

2.3 Pendaftaran Tanah.

2.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

Dahulu pendaftaran tanah disebut “*kadaster*” yang berasal dari bahasa latin “*Conpistarium*” yang berarti suatu daftar umum mengenai nilai serta sifat dari benda-benda tetap. Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah :

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, yang berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang

⁸⁴ *Ibid.*, ps. 57 ayat (1).

⁸⁵ *Ibid.*, ps. 56 ayat (2).

⁸⁶ *Ibid.*, ps. 56 ayat (3).

⁸⁷ *Ibid.*, ps. 56 ayat (4).

⁸⁸ *Ibid.*, ps. 58.

tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁸⁹

Lembaga pendaftaran ini tidak dikenal dalam hukum adat karena semula memang tidak diperlukan dalam lingkungan pedesaan, yang lingkup teritorial maupun personalnya terbatas. Dalam lingkungan pedesaan demikian para warganya saling mengenal dan mengetahui siapa yang mempunyai tanah yang mana dan siapa yang melakukan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah miliknya, yang kenyataannya memang tidak sering terjadi.

2.3.2 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Pada bagian menimbang huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyatakan “bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.”⁹⁰ Untuk mencapai tujuan tersebut dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA mengatur mengenai pendaftaran tanah, yang berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.”⁹¹ Pendaftaran tanah tersebut dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁹²

Pendaftaran tanah yang diperintahkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum, yaitu pendaftaran tanah dalam arti pendaftaran hukum atau *recht cadastre* atas tanah. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2)

⁸⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 210.

⁹⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997, menimbang huruf a.

⁹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 555.

⁹² Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps.19 ayat (2).

UUPA, sedangkan untuk peraturan pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang secara lengkap dan secara rinci dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

2.3.3 Tujuan Dan Fungsi Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tujuan pendaftaran tanah adalah :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak lain-lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai undang-undang bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tata tertib pertanahan.⁹³

menurut Sudargo Gautama pendaftaran tanah akan menghasilkan :

1. Peta-peta pendaftaran.
2. Surat-surat ukur untuk kepastian letak, batas dan luas tanah.
3. Keterangan dari subyek yang bersangkutan, untuk kepastian siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan.
4. Keterangan atas status hak atas tanah.
5. Keterangan mengenai beban-beban yang berada diatas tanah hak tersebut.
6. Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat.⁹⁴

Untuk tujuan pemberian kepastian dan perlindungan hukum maka kepada pemegang hak atas tanah dan satuan rumah susun diberikan sertipikat,⁹⁵ yaitu

⁹³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997, LN No. 1997/59, TLN 3696. Ps. 3.

⁹⁴ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang – undang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1989), hal. 42.

surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁹⁶

2.3.4 Asas Pendaftaran Tanah

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun pengertian dari asas-asas tersebut adalah sebagai berikut :

1. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai

⁹⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997. ps. 4 ayat (1).

⁹⁶ *Ibid.*, ps. 1 angka 20.

dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.⁹⁷

2.3.5 Sistem Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁹⁸ Sistem pendaftaran tanah terdiri dari dua macam, yaitu⁹⁹ :

1. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*)
2. Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).

Sistem pendaftaran tanah membahas tentang apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain harus dibuktikan dengan suatu akta. Sebelum berlakunya UUPA, sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia adalah sistem pendaftaran akta (*registration of deed*), dimana yang didaftar adalah akta yang memuat perbuatan hukum yang melahirkan hak atas tanah meliputi hak kebendaan atas tanah termasuk didalamnya *eigendom* hak milik sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Dalam sistem pendaftaran akta, setiap ada pemindahan hak atau pembebanan hak wajib dibuatkan akta sebagai buktinya, sehingga untuk memperoleh data yuridis yang lengkap harus dilakukan *title search* terhadap seluruh akta-akta yang pernah dibuat sehubungan dengan akta tersebut, sehingga

⁹⁷ *Ibid.*, penjelasan ps. 2.

⁹⁸ *Ibid.*, ps.1 angka 1.

⁹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 477.

sangat menyulitkan dan apabila terdapat cacat hukum pada suatu akta dapat menyebabkan tidak sahnya suatu perbuatan hukum yang dilakukan kemudian.

Berbeda dengan sistem pendaftaran tanah yang diciptakan oleh Robert Richad Torrens, yang selanjutnya disebut dengan *registration of titles* atau sistem Torrens, dimana setiap penciptaan hak baru, peralihan hak dan pembebanannya harus dapat dibuktikan dengan suatu akta, akta itu tidak didaftar tetapi haknya yang dilahirkan dari akta tersebut yang didaftar, artinya akta hanya dipergunakan sebagai sumber data untuk memperoleh kejelasan mengenai terjadinya suatu hak, peralihan hak dan pembebanan hak. Untuk keperluan data yuridis yang lengkap atas suatu hak atas tanah tidak perlu lagi untuk mempelajari seluruh akta yang berhubungan dengan hak atas tanah tersebut, melainkan cukup jika dipelajari urutan pemberian hak, perubahan dan pembebanan yang dicatat dalam register yang disediakan untuk itu.¹⁰⁰ Undang-Undang Pokok Agraria sendiri menganut sistem pendaftaran hak atau *registration of titles*, sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertipikat hak atas tanah, yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang merupakan salinan register.

2.3.6 Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah

Secara garis besar dikenal dua sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak.¹⁰¹ Dalam sistem ini, negara menjamin kebenaran data yang dicantumkan dalam alat bukti tersebut disebut sebagai alat bukti yang mutlak walaupun dikemudian hari ternyata keliru. Konsekuensi dari sistem ini adalah dalam proses pendaftaran yang dilakukan harus teliti dan memang orang tersebut berhak atas tanah yang didaftar, artinya ia memperoleh tanah tersebut secara sah dari yang berwenang memindahtangankan hak atas tanah tersebut.

¹⁰⁰ Kartini Mulyadi & Gunawan Widjaja, *Hak – Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2004), hal. 87.

¹⁰¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 477.

Sistem ini mengatur pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan (*title by registration, the register is everything*) dan keseluruhan bersifat mutlak. Dalam sistem publikasi positif ini, orang dengan itikad baik dan dengan pembayaran dapat memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, yang disebut sebagai *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat).¹⁰²

Beberapa keuntungan dari sistem publikasi positif adalah adanya kepastian hukum bagi pemegang sertipikat, adanya peran aktif dari pejabat yang bersangkutan, dan mekanisme kerja dalam penerbitan sertipikat tanah lebih mudah dimengerti oleh orang awam. Sedangkan, kelemahannya adalah dengan selesai dilakukannya pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Pemegang hak tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum memindahkan hak tersebut kepada pembeli dan dalam keadaan tertentu seseorang hanya dapat menuntut ganti rugi kepada Negara. Selain itu, peran aktif dari para pejabat yang berwenang membutuhkan waktu yang cukup lama dan mahal serta kewenangan pengadilan hanya diletakkan pada wewenang administratif saja.¹⁰³

Dalam sistem publikasi negatif, dinyatakan dalam Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA yang menyatakan, sertipikat sebagai alat bukti yang kuat (tidak mutlak). Dalam sistem ini pembeli walaupun sudah melakukan pendaftaran masih memiliki kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya, sehingga masih dimungkinkan perubahan. Gugatan tersebut ditujukan pada pemilik sertipikat, perubahan atas status sertipikat dan hak atas tanah dilaksanakan berdasarkan keputusan Pengadilan. Pada sistem publikasi negatif menganut prinsip *Nemo plus iuris* yaitu walaupun telah melakukan pendaftaran, pembeli selalu menghadapi gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dia adalah pemegang hak yang sebenarnya.

¹⁰² *Ibid.*, hal. 478.

¹⁰³ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 86.

Kelebihan dari sistem publikasi negatif adalah adanya perlindungan terhadap pemegang hak sejati. Sedangkan, kekurangannya adalah peranan pejabat yang pasif dan sistem penerbitan sertipikat yang kurang dimengerti oleh orang awam.¹⁰⁴

Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yaitu menganut sistem publikasi negatif tidak murni atau sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yang artinya Negara tidak menjamin kebenaran pendaftaran nama, tetapi lebih melihat akta untuk pengesahan dan pendaftaran sebagai alat pembuktian yang kuat. Selanjutnya sistem pendaftaran tanah di Indonesia juga diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang menyebutkan “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat” jo. Pasal 19 ayat (1) UUPA bahwa pendaftaran tanah itu diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum.¹⁰⁵

2.3.7 Prosedur Pendaftaran Tanah

Dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum hak atas tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dilakukan secara sistematis dan sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali dilakukan secara serempak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau keseluruhan dan dilaksanakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dari tahun ke tahun, serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.¹⁰⁶

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk yang pertama kalinya mengenai suatu objek pendaftaran dalam satu wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang

¹⁰⁴ *Ibid*, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 87.

¹⁰⁵ *Ibid*, hal. 88.

¹⁰⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 487.

berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Pendaftaran tanah terbagi atas dua bagian yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan pendaftaran tanah.

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
 - a. Pengumpulan data dan pengolahan fisik.
 - b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya.
 - c. Penerbitan sertipikat.
 - d. Penyajian data fisik dan data yuridis.
 - e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.¹⁰⁷

2. Pemeliharaan pendaftaran tanah

Apabila terjadi perubahan pada data fisik atau yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar¹⁰⁸, maka pemegang hak wajib mendaftarkan perubahan ke Kantor Pertanahan. Perubahan data yuridis secara rinci diatur dalam Pasal 94 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, yaitu :

- a. Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hukum lainnya.
- b. Peralihan hak karena pewarisan
- c. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi
- d. Pembebanan Hak tanggungan
- e. Peralihan Hak Tanggungan
- f. Hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan
- g. Pembagian hak bersama
- h. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan
- i. Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama
- j. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah

Sedangkan perubahan data fisik secara rinci diatur dalam Pasal 94 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, yaitu :

¹⁰⁷ *Ibid*, hal. 487.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hal 506.

- a. Pemecahan bidang tanah
- b. Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah
- c. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah

2.3.8 Objek Pendaftaran Tanah

Ruang lingkup pendaftaran tanah itu sendiri selalu mengenai tanah dalam berbagai macam jenisnya, bentuk tanda buktinya, yang didaftar dan juga penyajiannya dalam bentuk apa, sehingga keseluruhan dari bentuk objek tanah tersebut didaftarkan agar dapat diketahui statusnya. Objek pendaftaran tanah yang ditetapkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara
- b. Hak Tanggungan
- c. Tanah Hak Pengelolaan
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
- e. Tanah wakaf
- f. Tanah Negara yang pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah. Atau dengan kata lain didaftarkan tetapi tidak diberikan sertipikat, hanya sampai pada penyimpanan saja.¹⁰⁹

2.4 Sertipikat Hak Atas Tanah

2.4.1 Pengertian Sertipikat

Sertipikat merupakan suatu tanda bukti hak atas kepemilikan suatu bidang tanah yang dibukukan. Sertipikat berisi salinan dari buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu disampul yang bentuknya ditetapkan dengan Undang-Undang. Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sertipikat adalah satu dokumen sebagai surat tanda bukti hak yang memuat data fisik dan data yuridis obyek yang didaftar untuk hak atas tanah, hak pengelolaan maupun tanah wakaf yang masing-masing dibukukan

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 83.

dalam buku tanah.¹¹⁰ Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya dianggap benar sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.¹¹¹

2.4.2 Penerbitan Sertipikat Tanda Bukti Hak Atas Tanah

Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Pengertian sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat adalah bahwa data fisik dan data yuridis yang sesuai dengan data yang tertera dalam Buku Tanah dan Surat Ukur yang bersangkutan harus dianggap sebagai data yang benar kecuali dibuktikan sebaliknya oleh Pengadilan.¹¹² Penerbitan sertipikat atas tanah ini terdiri dari :

- a. Salinan buku tanah.
- b. Surat ukur atau gambar situasi.¹¹³

Selama tidak bisa dibuktikan sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam berperkara dipengadilan, sehingga data yang tercantum benar-benar harus sesuai dengan surat ukur yang bersangkutan, karena data yang diambil berasal dari surat ukur dan buku tanah tersebut.

2.4.3 Lembaga *Rechtverwerking* Dalam Pendaftaran Tanah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tersirat pada Pasal 32 ayat (2) yang berbunyi:

¹¹⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997, ps. 1 angka 20.

¹¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal.478.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 397.

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.¹¹⁴

Kata *rechtsverwerking* berasal dari bahasa Belanda yang berarti pelepasan hak, akan tetapi konsep *rechtsverwerking* sebenarnya sama yang terdapat dalam hukum adat yang berarti lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, apabila tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan itikad baik.¹¹⁵ Namun, Pengadilan tidak boleh mempergunakan lembaga hukum tersebut atas prakarsa sendiri. Menurut Putusan Mahkamah Agung 161/K/Sip/1958 penerapannya oleh pengadilan harus dituntut oleh pihak yang menguasai tanah. Konsep *rechtsverwerking* yang diterapkan dalam pendaftaran tanah ini hendaknya memberikan ketegasan kepada kedua belah pihak yaitu :

1. Bagi pemegang sertipikat, jika lewat waktu 5 tahun tidak ada gugatan atau keberatan, maka ia terlepas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemegang hak atas tanah tersebut.
2. Bagi pemegang hak atas tanah wajib menguasai tanahnya secara fisik dan melakukan pendaftarannya agar terhindar dari kemungkinan tanahnya disertipikatkan atas nama orang lain.¹¹⁶

2.5 Perbuatan Melawan Hukum

2.5.1 Pengertian Perbuatan Melawan Hukum

Gugatan perdata di pengadilan dapat terjadi karena dua hal, yaitu disebabkan oleh wanprestasi dan perbuatan melawan hukum dalam bidang

¹¹⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997, ps. 32 ayat (2).

¹¹⁵ *Ibid.*, Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, hal. 89.

¹¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal.480.

keperdataan, hal ini berbeda dengan perbuatan melawan hukum pidana (delik) atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidaad*) yang memiliki pengertian dan pengaturan hukum tersendiri. Istilah perbuatan melawan hukum dalam bahasa belanda disebut dengan “*onrechtmatige daad*” atau dalam bahasa Inggris disebut “*tort*”. Kata *Tort* hanya berarti “salah”, sedangkan dalam hukum berkembang sedemikian rupa sehingga berarti kesalahan perdata yang bukan sekedar bersifat wanprestasi kontrak.

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang dimaksud dengan Perbuatan Melawan Hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain.¹¹⁷ Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) kategori dari Perbuatan Melawan Hukum, yaitu sebagai berikut :

1. Perbuatan hukum karena kesengajaan ;
2. Perbuatan Melawan Hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian) ;
3. Perbuatan Melawan Hukum karena kelalaian.¹¹⁸

sehingga bentuk tanggung jawab menurut pengaturan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di Indonesia tentang Perbuatan Melawan Hukum, sebagaimana juga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di negara-negara lain dalam sistem hukum Eropa Kontinental adalah :

1. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian), sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
2. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan, khususnya unsur kelalaian, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

¹¹⁷ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 2.

¹¹⁸ *Ibid.*, hal. 3.

3. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) dalam arti yang sangat terbatas ditemukan dalam Pasal 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.¹¹⁹

Dahulu pengadilan menafsirkan “Perbuatan Melawan Hukum” hanya pelanggaran dari pasal-pasal hukum tertulis semata-mata (pelanggaran perundang-undangan yang berlaku), tetapi sejak tahun 1919 terjadi perkembangan di negeri Belanda, dengan mengartikan “perbuatan melawan hukum” bukan hanya untuk pelanggaran perundang-undangan tertulis semata-mata, melainkan juga melingkupi atas setiap pelanggaran terhadap kesusilaan atau kepatantasan dalam pergaulan hidup masyarakat.¹²⁰

Sejak tahun 1919 di negeri Belanda dengan putusan *Hoge Raad* negeri Belanda pada 31 Januari 1919 dalam kasus *Lindembaum versus Cohen*, dan demikian juga di Indonesia, Perbuatan Melawan Hukum telah diartikan secara luas, yakni mencakup salah satu dari perbuatan-perbuatan sebagai berikut :

1. Perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain
2. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri.
3. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan.
4. Perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik.¹²¹

Pengertian dalam hukum yang lain, yaitu “Penyalahgunaan Hak” (*misbruik van recht*) yang merupakan suatu perbuatan yang didasarkan atas wewenang yang sah dari seseorang yang sesuai hukum yang berlaku, tetapi perbuatan tersebut dilakukan secara menyimpang atau dengan maksud yang lain dari tujuan hak tersebut diberikan, sehingga perbuatan Penyalahgunaan Hak bukanlah Perbuatan Melawan Hukum. Akan tetapi jika perbuatan Penyalahgunaan Hak memenuhi Pasal 1365 Kitab Undang Undang Perdata, seperti ada kerugian bagi orang lain, ada pelanggaran kepatantasan, kesusilaan atau ketidakhati-hatian, adanya hubungan sebab akibat dengan kerugian, maka perbuatan Penyalahgunaan Hak sudah

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 5-6.

¹²¹ *Ibid.*, hal. 6.

merupakan Perbuatan Melawan Hukum menurut Pasal 1365 Kitab Undang Undang Perdata.¹²²

2.5.2 Unsur Perbuatan Melawan Hukum Dalam Hukum Perdata

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka perbuatan hukum mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya suatu perbuatan
2. Perbuatan tersebut melawan hukum
3. Adanya kesalahan dari pihak pelaku
4. Adanya kerugian bagi korban
5. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian¹²³

Teori yang menjelaskan mengenai Perbuatan Melawan Hukum menurut Schutznorm atau disebut juga sebagai teori “relativitas” yang menjelaskan bahwa seseorang yang dimintakan pertanggungjawabannya akibat melawan hukum tidak cukup hanya dengan hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang ditimbulkan, akan tetapi perlu juga adanya bukti peraturan yang dilanggar tersebut dibuat untuk melindungi kepentingan korban. Penerapan teori ini akan membedakan perlakuan terhadap korban dari suatu Perbuatan Melawan Hukum, dan tepat diberlakukan terhadap Perbuatan Melawan Hukum oleh penguasa.¹²⁴

Teori lain yang menjelaskan tentang Perbuatan Melawan Hukum adalah teori *aanprakelijkheid* yang disebut juga sebagai teori “tanggung gugat” adalah teori yang menentukan siapakah yang harus menerima gugatan akibat Perbuatan Melawan Hukum, pada umumnya adalah pihak pelaku Perbuatan Melawan Hukum. Namun, apabila ada orang lain yang harus bertanggung jawab terhadap Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh pelaku, maka disebut dengan teori tanggung jawab pengganti (*vicarious liability*). Teori tanggung gugat dibagi menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu:

¹²² *Ibid.*, hal. 9.

¹²³ *Ibid.*, hal. 10.

¹²⁴ *Ibid.*, hal. 14.

1. Teori tanggung jawab atasan (*Respondent Superior, a superior risk bearing theory*),
2. Teori tanggung jawab pengganti yang bukan dari atasan atas orang-orang dalam tanggungannya,
3. Teori tanggung jawab pengganti dari barang-barang yang berada dibawah tanggungannya.¹²⁵

Pihak korban yang menerima kerugian akibat Perbuatan Melawan Hukum memiliki dasar untuk menggugat (*cause of action*). Secara yuridis yang termasuk dalam pihak korban adalah :

1. Pihak korban itu sendiri ;
2. Penerima nafkah ;
3. Keluarga sedarah garis lurus dan istri/suami ;
4. Ahli waris pada umumnya.¹²⁶

Sedangkan dalam Perbuatan Melawan Hukum dengan tindak pidana dapat dijelaskan dengan berbagai konsekuensi, yaitu :

1. Tindakan tersebut merupakan Perbuatan Melawan Hukum dan sekaligus juga merupakan tindak pidana,
2. Tindakan tersebut bukan merupakan Perbuatan Melawan Hukum dan juga bukan merupakan tindak pidana,
3. Tindakan tersebut merupakan Perbuatan Melawan hukum tetapi bukan merupakan tindak pidana,
4. Tindakan tersebut bukan merupakan Perbuatan Melawan Hukum melainkan merupakan tindak pidana.¹²⁷

Artinya, dalam suatu tindakan Perbuatan Melawan Hukum dimungkinkan pula terjadinya tindak pidana secara bersamaan. Hanya saja yang membedakan antara perbuatan pidana dengan Perbuatan Melawan Hukum adalah sifatnya dalam hukum publik. Perbuatan pidana ada kepentingan umum yang dilanggar

¹²⁵ *Ibid.*, hal. 16-17.

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 20-21.

¹²⁷ *Ibid.*, hal. 21.

selain juga kepentingan individu, sedangkan dengan Perbuatan Melawan Hukum yang dilanggar hanya kepentingan pribadi saja.

2.5.3 Unsur Perbuatan Melawan Hukum Dalam Hukum Tata Usaha Negara

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitas baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.¹²⁸ Dewasa ini perlindungan hukum terhadap warga Negara masyarakat atas perbuatan yang dilakukan oleh penguasa dapat dilakukan melalui 3 (tiga) badan, yakni sebagai berikut :

1. Badan Tata Usaha Negara, dengan melalui upaya administrasi.
2. Peradilan Tata Usaha Negara, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
3. Peradilan Umum, melalui Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).¹²⁹

Kedudukan para pihak dalam sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara selalu menempatkan seseorang atau badan hukum perdata sebagai pihak penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak tergugat, sedangkan dalam hukum acara perdata, para pihak dapat saja berupa sesama individu, sesama badan hukum perdata, atau antara individu dengan suatu badan hukum perdata.

Objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengandung perbuatan *onrechtmatig overhead daad* (Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh penguasa), berbeda dalam hukum acara perdata yaitu *onrechtmatig daad* (perbuatan melawan hukum).¹³⁰ Pangkal sengketa Tata Usaha Negara adalah akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu

¹²⁸ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hal. 1.

¹²⁹ *Ibid.*, hal. 21.

¹³⁰ *Ibid.*, hal. 48.

penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.¹³¹

Pada bab IV tentang Hukum Acara, bagian pertama tentang Gugatan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.

Dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan ada 3 alasan menggugat suatu Keputusan Tata usaha Negara, yaitu:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

¹³¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, ps. 1 angka 6.

3. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan tersebut.¹³²

Gugatan hanya dapat dilakukan dalam waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”

2.6 Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997

2.6.1 Kasus Posisi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997¹³³

Yayasan Fatmawati adalah pemilik sah Hak Pakai sebidang tanah seluas 416.000 (empat ratus enam belas ribu) meter persegi dengan Hak Pakai sertifikat Nomor 450/Tjilandak¹³⁴ (dahulu), Cilandak Barat (sekarang), tertanggal 11 September 1971, gambar situasi Nomor 561/1543/1971 tertanggal 10 Mei 1971 yang masa berlaku berakhir tanggal 4 Juli 1988. Sertipikat dimaksud terbit berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri cq. Direktorat Jenderal Agraria Nomor Surat Keputusan Nomor 95/HP/DA/70,¹³⁵ tertanggal 22 Agustus 1970.

Yayasan Fatmawati dahulu bernama Yayasan Ibu Soekarno didirikan tahun 1953 yang dibuat dihadapan R. Kadiman, Notaris di Jakarta dengan akta Nomor 198,¹³⁶ tanggal 24 Desember 1953, yang kemudian diubah dengan nama

¹³² Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hal. 87.

¹³³ Lampiran 3 tentang *Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 2508 K/Pdt/1997*.

¹³⁴ Lihat lampiran 7 tentang *Sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak*

¹³⁵ Lihat lampiran 6 tentang *Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 95/HP/DA/70*.

Yayasan Fatmawati yang dibuat dihadapan Darwani Sidi Bakarudin, S.H., Notaris di Jakarta pada tanggal 26 Juni 1967 dengan akta Nomor 13.

Dalam Yayasan Fatmawati mendirikan gedung untuk dipergunakan dalam pelayanan sosial, yaitu rumah sakit yang sekarang dikenal dengan nama Rumah Sakit Fatmawati yang didirikan tahun 1953 dibiayai dari sumbangan-sumbangan instansi pemerintah, para dermawan, serta usaha-usaha lain sehingga bangunan Rumah Sakit Fatmawati dapat berdiri diatas sebagian luas tanah seluas 416.000 (empat ratus enam belas ribu) meter persegi. Tanah dimaksud diperoleh karena membebaskan kepada rakyat yang menggarap diatas tanah bekas *eigendom* yang selanjutnya tanah yang telah diselesaikan pembayaran uang ganti rugi kepada para penggarap tersebut.

Dalam mengembangkan pembangunan Rumah Sakit Fatmawati, Yayasan Fatmawati mengalami kekurangan dana, sehingga melakukan kerjasama dengan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia yang melahirkan piagam kerjasama berisi:

1. Bahwa Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia sebagai pihak yang memberikan bantuan berupa yakni pegawai yang dipekerjakan, berupa dana investasi maupun dana operasional, sesuai dengan kedudukannya Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia menunjang dengan kemanusiaan.
2. Piagam kerjasama lahir pada hari Selasa tanggal 25 Juli 1967, yang isi dan bunyinya antara lain:
 - a. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Yayasan Fatmawati menyetujui bahwa manajemen dari Rumah Sakit Fatmawati, Yayasan Fatmawati akan diwakili oleh dua orang yang akan ditentukan lebih lanjut yang bersama-sama akan bertindak keluar atas nama Rumah Sakit Fatmawati;

¹³⁶ Lihat lampiran 4 tentang *Akta Yayasan Ibu Soekarno Nomor 198*.

- b. Kewajiban-kewajiban Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia yang hingga sekarang berlaku tetap berjalan terus;
- c. Rumah Sakit Fatmawati menyediakan fasilitas-fasilitas pendidikan yang dibiayai dan diselenggarakan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia.¹³⁷

Dalam perjalanannya timbul perselisihan antara Yayasan Fatmawati dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia yang diakibatkan permasalahan manajemen Rumah Sakit Fatmawati, dan perselisihan tersebut sempat ditangani oleh Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara sekitar tahun 1980, sehingga Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara mengeluarkan surat, yaitu surat Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara yang ditujukan kepada Menteri Kesehatan Republik Indonesia tanggal 5 Maret 1980 Nomor b-127/I/MENPAN/31980 yang merupakan petunjuk yang patut dijunjung dan dilaksanakan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia yang wajib membimbing, mengayomi, melestarikan serta melayani kegiatan sosial oleh semua termasuk lembaga Non-Departemen yang kegiatannya menyangkut kesehatan, bukan mengambil alih tanpa adanya permusyawaratan seperti yang tercantum dalam UUPA.

Tindak lanjut dari surat Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara yang ditujukan kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, dengan penerbitan surat perintah tanggal 14 Desember 1985 Nomor 45/SP/MENPAN/85 atas permohonan dari Yayasan Fatmawati dimana hasil observasi, pengumpulan dan penelitian data masih tersimpan di Kantor Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara. Oleh Yayasan Fatmawati, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dianggap telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum yang mendasarkan pada surat b-127/I/MENPAN/31980.

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia telah menyampaikan surat pada tanggal 15 Oktober 1983 Nomor

¹³⁷ Lihat lampiran 5 tentang *Piagam kerja Sama antara Departemen Kesehatan dan Yayasan Fatmawati*.

397/Men.Kes/X/1983 yang ditujukan kepada Bapak Presiden Republik Indonesia perihal laporan perkembangan penyelesaian kasus Rumah Sakit Fatmawati dan permohonan restu kepada Bapak Presiden Republik Indonesia antara lain isi dan bunyinya adalah : “dari langkah-langkah tersebut telah diperoleh kesesuaian pendapat antara lain tentang hal-hal sebagai berikut:

- a. Pendapat saudara Menteri Keuangan yang tercantum pada surat kepada Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara tertanggal 19 April 1981 Nomor S-443/MK-07/1981 tentang perlunya Rumah Sakit Fatmawati dikukuhkan sebagai Rumah Sakit Pemerintah Penuh dan apabila ada kekayaan rumah sakit yang dibangun/dibeli oleh Yayasan Fatmawati maka perlu dipertimbangkan dengan penggantian kerugian kepada Yayasan Fatmawati;
- b. Kesepakatan dalam sidang rapat koordinasi menteri-menteri bidang Kesejahteraan Rakyat pada tanggal 26 Oktober 1982 untuk mengukuhkan Rumah Sakit Fatmawati sebagai Rumah Sakit Pemerintah penuh dan pemberian ganti rugi kepada Yayasan Fatmawati untuk kekayaan rumah sakit yang pembangunannya dibiayai oleh Yayasan Fatmawati.

Bahwa atas pengukuhan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia sendiri dalam laporannya kepada Bapak Presiden mengenai pemberian ganti rugi hanya berupa laporan saja, akan tetapi kenyataannya tidak pernah dilakukan sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Semua yang Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia kemukaan seperti musyawarah hingga melahirkan perjanjian perikatan antara Yayasan Fatmawati dengan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia yaitu Piagam Kerja Sama sejak tahun 1967 hingga tahun 1995, yaitu selama 28 (dua puluh delapan) tahun tanpa ada penyelesaian secara tuntas, hal ini membuktikan bahwa Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tidak beritikad baik.

Yayasan Fatmawati mengetahui haknya mendekati batas waktu berakhirnya Hak Pakai Nomor 450/Tjilindak¹³⁸ telah mengirim surat kepada

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri dalam rangka memohon surat keputusan perpanjangan Hak Pakai, dan oleh pihak Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Republik Indonesia telah dijawab dengan suratnya tertanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ perihal permohonan perpanjangan Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak Jakarta Selatan, yang isi dan bunyi “Dengan hormat diberitahukan kepada saudara bahwa dengan sangat menyesal permohonan saudara memperpanjang Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak tidak dapat kami pertimbangkan/ditolak.”¹³⁹

Jawaban dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri dianggap tidak relevan sama sekali, karena dalam pemberian hak atas tanah adalah wewenang dari Direktorat Jenderal Agraria waktu itu yang mengatasnamakan Menteri Dalam Negeri, sesuai dengan struktur organisasi tata laksana yang telah ditetapkan. Sedangkan, dalam jawaban tersebut Menteri Dalam Negeri bertindak untuk dan atas nama Direktorat Jenderal Agraria sebagai bawahannya, dalam ruang lingkup tatanan organisasi adalah sangat janggal sekali. Dalam jawaban Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri nomor kode yaitu Nomor 593.3/1924/SJ, kode SJ adalah kode Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri, semestinya surat jawaban dengan menggunakan kode Mendagri bukan SJ akan tetapi ditandatangani Menteri Dalam Negeri.

Jika seandainya surat tersebut benar isinya adalah saran dan petunjuk, mestinya bukannya surat jawaban sebagai surat keputusan, setidaknya tidaknya didelegasi kepada pihak yang berhak dan berwenang, sehingga surat jawaban Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri tertanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ adalah cacat hukum dengan sendirinya tidak sah menurut hukum (batal demi hukum). Akibatnya surat tersebut menimbulkan akibat hukum baru yang selalu dijadikan alasan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menjawab permohonan Yayasan Fatmawati untuk memperpanjang Hak Pakai,

¹³⁸ Lihat lampiran 7 tentang *Sertipikat Hak pakai Nomor 450/Tjilandak atas nama Yayasan Fatmawati*.

¹³⁹ Lihat lampiran 8 tentang *Surat Mahkamah Agung kepada Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 397/546/85/II/Um-Tu/Pdt*.

seperti yang tercantum dalam jawaban Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan suratnya Nomor 570.31-795-D.III tertanggal 23 Maret 1995.

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia mengetahui adanya sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak telah berakhir pada tanggal 4 Juli 1988. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia berusaha untuk mendapatkan Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah telah mengajukan permohonan kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan rekomendasi dari Direktorat Jenderal Puod Depdagri.

Atas permohonan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta telah menerbitkan surat jawaban yang ditujukan kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tertanggal 8 Desember 1988 Nomor 4031/-1.711¹⁴⁰ perihal surat perintah setor dalam rangka dikeluarkannya surat ijin penunjukkan penggunaan tanah seluas 362.498 (tiga ratus enam puluh dua ribu empat ratus sembilan puluh delapan) meter persegi untuk Rumah Sakit Fatmawati, Kelurahan Cilandak, Kecamatan Cilandak, Jakarta Selatan.

Bukti tersebut telah diterbitkan dengan segala persyaratan dan apabila dengan segala persyaratan tersebut dipenuhi oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional serta Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maka gugatan Yayasan Fatmawati tidak akan terjadi.

Dalam salah satu butir dari delapan persyaratan tersebut antara lain dan bunyinya adalah sebagai berikut “delapan : selanjutnya setelah butir tujuh dipenuhi saudara agar membebaskan tanah dimaksud dan dilaksanakan secara

¹⁴⁰ Lihat lampiran 10 tentang *Surat Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4031/-1.711*.

musyawarah”. Ternyata Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tidak mengindahkan persyaratan tersebut, akan tetapi hanya melaksanakan butir ke tujuh saja, yaitu agar menyetorkan sejumlah uang kepada Bank Pembangunan Daerah dan setelah Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia memperoleh tanda bukti setor uang sejumlah Rp. 189.296.500,00 (seratus delapan puluh sembilan juta dua ratus sembilan puluh enam ribu lima ratus) rupiah dari Kepala Bagian Keuangan Suku Dinas Tata Kota DKI Jakarta Nomor 000075/DTK/SIPPT/XII/88, tanggal pelunasan retribusi 14 Januari 1989, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tidak menghubungi Sekretaris BPUT, sehingga Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengirim surat kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tertanggal 16 Mei 1990 Nomor 1733/1842.12 perihal rencana pengembangan Rumah Sakit Fatmawati menjadi Rumah Sakit Umum Kelas B.

Surat Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang ditujukan kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dalam pengembangan Rumah Sakit Fatmawati perlu diperhatikan berbunyi sebagai berikut: “Lapangan golf sebaiknya dipertahankan sebagaimana adanya sekarang ini dan dikelola oleh Yayasan Fatmawati dengan catatan tidak diijinkan untuk keperluan lain, ini adalah sebagai kompensasi”.

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengisyaratkan hal tersebut karena Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengetahui benar bahwa Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia belum mentaati/mematuhi atas syarat yang tercantum dalam suratnya Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta tertanggal 28 Desember 1988 Nomor 4031/-1.711 pada butir tujuh dan delapan, sehingga Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta tidak menerbitkan Surat Ijin Penunjukkan

Penggunaan Tanah, dengan kata lain bahwa Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia belum memiliki Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah.

Berbekalkan surat bukti setor dalam rangka diterbitkannya Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah, oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia telah dijadikan alat atau dasar permohonan hak seolah-olah surat tanda bukti setor tersebut adalah Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah, sehingga diduga Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia memberikan keterangan palsu kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan atau Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia mengadakan persengkokolan dengan cara yang tidak terpuji.

Sehubungan dengan suratnya Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang ditujukan kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, akan tetapi yang menjawab justru Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tertanggal 23 Juni 1990 No. 530.2-2616 perihal Rencana Pengembangan Rumah Sakit Fatmawati menjadi Rumah Sakit Umum Kelas B, antara lain bunyinya adalah sebagai berikut: mengenai permohonan hak atas tanah yang diajukan oleh Yayasan Fatmawati telah memperoleh jawaban Menteri Dalam Negeri surat tertanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ yang cacat hukum.

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri selaku instansi Pemerintah yang berwenang memproses suatu permohonan hak atas tanah dan menerbitkan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yaitu sertipikat tanah, semestinya lebih teliti dan tegas, karena seperangkat ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk Keputusan Presiden yang harus dijalankan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional selaku instansi yang berwenang dan berwajib memutuskan.

Bahwa seandainya Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri mendasarkan untuk kepentingan umum dan memberikan Hak Pakai kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik

Indonesia, kiranya lebih tepat apabila Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mendasarkan pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tetap memberikan ganti rugi, demikian juga halnya dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tegas-tegas dalam penjelasannya sebagai berikut : “Menurut Pasal 18 UUPA, maka untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengetahui benar bahwa Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tidak memiliki bukti telah memberi ganti kerugian kepada Yayasan Fatmawati. Pengertian mengenai berakhirnya jangka waktu, tidak berarti bekas pemegang hak atas tanah kehilangan hak-hak keperdataannya, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979, yang harus diprioritaskan untuk mendapatkan hak atas tanah adalah bekas pemegang hak yaitu Yayasan Fatmawati.

Jika Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional konsekuen seharusnya Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan surat keputusan tentang pencabutan hak atas tanah, baru menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, setelah menyelesaikan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak yaitu kepada Yayasan Fatmawati, bukan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam surat jawabannya kepada Yayasan Fatmawati, dimana Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengalaskan/mendasarkan surat Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri tertanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ yang cacat hukum.

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berwenang dan berwajib mengambil sikap tegas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk itu, akan tetapi Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional selalu melemparkan tanggung jawab kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengetahui kelengkapan surat-surat yang dijadikan dasar permohonan hak atas tanah oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tidak/kurang memenuhi persyaratan untuk diproses permohonan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tersebut, akan tetapi diterbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah, yaitu: Keputusan Kepada Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tertanggal 22 Juni 1990, Tentang Pemberikan Hak Pakai atas nama Departemen Kesehatan Republik Indonesia.

Telah terbukti Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang didukung oleh bukti-bukti tanpa dapat disangkal dan dielakan, sehingga berakibat Yayasan Fatmawati tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam pelayanan bidang sosial sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga Yayasan Fatmawati.

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam surat jawaban kepada Yayasan Fatmawati tertanggal 23 Maret 1995 Nomor 570.31-795-D.III, perihal : Perlindungan hukum tanah bekas Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak, Jalan Rumah Sakit Fatmawati Jakarta Selatan yang isi dan bunyinya adalah sebagai berikut:

1. Bahwa tanah Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak atas nama Yayasan Fatmawati telah berakhir haknya sejak tanggal 4 Juli 1988 dan tanahnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.

2. Permohonan Yayasan Fatmawati untuk perpanjangan Hak Pakainya telah ditolak/tidak dapat dipertimbangkan sebagaimana Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ
3. Dengan berakhirnya Hak Pakai tersebut, maka peruntukan selanjutnya atas tanah dimaksud menjadi kewajiban Pemerintah dan penggunaannya diutamakan bagi proyek pembangunan untuk kepentingan umum.

Alasan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengenai peruntukan dan penggunaannya menjadi kewajiban pemerintah. Padahal Pemerintah yang diwakili oleh Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai penguasa tunggal yang berwenang telah menyampaikan surat kepada Departemen Kesehatan Republik Indonesia, yaitu surat Nomor 4031/1.842.12 tanggal 16 Mei 1990, yang menegaskan Lapangan Golf tetap dipertahankan sebagaimana adanya sekarang ini dikelola oleh Yayasan Fatmawati dengan catatan tidak diijinkan untuk keperluan lain, hal ini sebagai kompensasi.

Bahwa tanah dimaksud telah diberikan Hak Pakai kepada Departemen Kesehatan untuk pembangunan Rumah Sakit Fatmawati (untuk kepentingan umum) dengan demikian pemberian Hak Pakai atas tanah yang dimaksud kepada Departemen Kesehatan telah selesai sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tentang pemberian Hak Pakai kepada Departemen Kesehatan Republik Indonesia atas tanah terperkara adalah tidak sah, karena tidak dilaksanakan segala persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain:

1. Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah dari Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta tidak ada;
2. Pelepasan hak antara Yayasan Fatmawati dan atau penyelesaian ganti rugi kepada Yayasan Fatmawati tidak pernah terjadi, seperti yang diisyaratkan oleh Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta surat Nomor 4031/-1.711 tanggal 8 Desember 1988;

Oleh karena itu, jawaban Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional surat Nomor 570.31.795-D.III

tanggal 23 Maret 1995 adalah tidak benar dan alasannya tidak berdasarkan hukum serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan atau bertentangan. Oleh karenanya wajib dibatalkan, serta dinyatakan tidak berlaku. Sesuai Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, khususnya yang berkaitan dengan Pasal 17 butir 4 Tentang Hak Pakai yang berbunyi sebagai berikut:

1. Yang jangka waktunya tidak dibatasi berlakunya selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu dinilai 100% (seratus persen);
2. Hak Pakai dengan jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dinilai 70% (tujuh puluh persen);
3. Hak Pakai yang sudah berakhir dinilai 50% (lima puluh) persen jika tanahnya masih dipakai sendiri atau orang lain atas persetujuannya, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/perubahan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun;

Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mendasarkan suratnya Menteri Dalam Negeri tanggal 17 Juni 1987 Nomor 593.3/5924/SJ, menurut adagium yang berlaku, permohonan pemegang Hak Pakai yang lama harus diprioritaskan dan walaupun permohonan itu ditolak, maka haruslah berdasarkan kepada alasan yang terang dan jelas. Bahwa sudah jelas dan terang tegas-tegas Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan suratnya tanggal 16 Mei 1990 Nomor 1733/-1.842.12 dimana dinyatakan yang perlu diperhatikan mengenai lapangan golf tetap dipertahankan dan dikelola oleh Yayasan Fatmawati, oleh karena itu Yayasan Fatmawati tetap melaksanakan kewajibannya selaku wajib pajak yang baik, telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sejak tahun 1986 hingga tahun 1994.

Hal-hal yang telah Yayasan Fatmawati kemukakan dimana Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta menegaskan bahwa tanah kosong yang dipergunakan sebagai Lapangan Golf yang dikelola oleh Yayasan Fatmawati tetap dipertahankan sebagai kompensasi penertiban Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah, akan tetapi surat tersebut tidak dikeluarkan karena Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia tidak melaksanakan persyaratan butir ke-8 yaitu surat tanggal 8 Desember 1988 Nomor 4031/-1.711.

Tanah yang dipergunakan untuk Bangunan Gedung Rumah Sakit Fatmawati diperkirakan seluas kurang lebih 16.000 (enam belas ribu) meter persegi. Tanah seluas 358.790 m² (tiga ratus lima puluh delapan ribu tujuh ratus sembilan puluh) meter persegi telah diterbitkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90¹⁴¹ Tentang pemberian Hak Pakai atas nama Departemen Kesehatan Republik Indonesia, tanggal 22 Juni 1990 dan telah terbit pula Sertipikat Hak Pakai Nomor 82/Cilandak Barat, tanpa Surat Ijin Penunjukan Tanah dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 yang diproses dari permohonan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, dengan cara memanipulasi data dan tidak memenuhi segala ketentuan peraturan perundang-undangan, wajib dibatalkan dengan segala akibat hukumnya.

Segala kerugian Yayasan Fatmawati berupa material, immaterial, dan keuntungan pengelolaan Rumah Sakit Fatmawati yang tak terhingga, Yayasan Fatmawati memilih segala kerugian-kerugian tersebut didasarkan pada nilai pembayaran uang ganti kerugian atas hak keperdataan Yayasan Fatmawati. Apabila Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala

¹⁴¹ Lihat lampiran 11 Tentang *Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nomor 198/HP/BPN/90*.

Daerah Khusus Ibukota Jakarta tetap berpegangan pada Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990, maka yang harus dilaksanakan adalah Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1994. Adapun besarnya nilai gugatan ganti rugi yang harus dibayar oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia sebesar ketentuan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang berlaku sekarang dikalikan luas tanah 358.790 m² (tiga ratus lima puluh delapan ribu tujuh ratus sembilan puluh) meter persegi, yaitu $50\% \times 359.790 \text{ m}^2 \times \text{Rp. } 614.000 = \text{Rp. } 110.148.530.000$ (seratus sepuluh milyar seratus empat puluh delapan juta lima ratus tiga puluh ribu) rupiah.

Dengan demikian, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia berkewajiban menyelesaikan pembayaran ganti kerugian sebesar Rp. 110.148.530.000 (seratus sepuluh milyar seratus empat puluh delapan juta lima ratus tiga puluh ribu) rupiah kepada Yayasan Fatmawati sebagai akibat Perbuatan Melanggar Hukum menurut Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menimbulkan perkara gugatan ini akibat persengketaan ini telah berlarut-larut sejak tahun 1967 hingga kini, selama 28 (dua puluh delapan) tahun.

2.6.2 Subjek Hukum Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997¹⁴²

Subjek hukum dalam putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 adalah para Pemohon Kasasi, yaitu:

1. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemohon Kasasi I, dahulu Tergugat I – Pembanding,
2. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Pemohon Kasasi II, dahulu Tergugat III – Pembanding,
3. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pemohon Kasasi III, dahulu Turut Tergugat – Pembanding,

¹⁴² Lampiran 3 tentang *Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 2508 K/Pdt/1997.*

4. Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, Pemohon Kasasi IV – Pembanding,
5. Yayasan Fatmawati, Termohon Kasasi dahulu Penggugat – Terbanding.

2.6.3 Gugatan Yayasan Fatmawati¹⁴³

Gugatan Yayasan Fatmawati kepada para tergugat adalah:

1. Mengabulkan gugatan Yayasan Fatmawati untuk seluruhnya;
2. Menyatakan sah dan berharga sita jaminan atas tanah terperkara beserta sertifikat Hak Pakai Nomor 82/Cilandak Barat;
3. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan perbuatan melanggar hukum, dengan segala akibat hukumnya;
4. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta mematuhi putusan perkara ini;
5. Menyatakan batal demi hukum Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987;
6. Menyatakan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 batal demi hukum dengan segala akibat hukumnya;
7. Menyatakan agar putusan perkara ini dijalankan terlebih dahulu (*Uivoorbaar bij voorraad*), walaupun para tergugat mengajukan banding dan kasasi;
8. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia membayar uang ganti rugi sebesar Rp. 110.148.530.000,00 (seratus sepuluh milyar seratus empat puluh delapan juta lima ratus tiga puluh ribu) rupiah;
9. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia apabila lalai melaksanakan putusan ini dengan

¹⁴³ *Ibid.*

uang paksa sebesar Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu) rupiah yang dibayarkan setiap hari ;

10. Menghukum para tergugat untuk membayar uang ongkos perkara tanggung renteng hingga putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap;

Dan apabila Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berpendapat lain, mohon agar diberikan putusan seadil-adilnya.

2.6.4 Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan telah mengambil putusan yaitu putusannya tanggal 5 Juni 1996 Nomor 229.Pdt.G/1995/PN.Jkt.Sel, yang amar bunyinya sebagai berikut :¹⁴⁴

1. Mengabulkan gugatan Yayasan Fatmawati untuk sebagian;
2. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan perbuatan melanggar hukum;
3. Menyatakan batal demi hukum Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987;
4. Menyatakan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 batal demi hukum;
5. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia membayar uang ganti rugi sebesar Rp. 75.000.000.000 (tujuh puluh lima milyar rupiah);
6. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta mematuhi putusan perkara ini;
7. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia apabila lalai melaksanakan putusan ini dengan uang

¹⁴⁴ Lihat Lampiran 1 tentang *Republik Indonesia, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 299/Pdt.G/1995/PN.Jak.Sel*

paksa sebesar Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) yang dibayarkan setiap hari;

8. Menghukum para tergugat secara tanggung renteng untuk membayar biaya perkara yang sekarang ditaksir Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah);
9. Menolak gugatan Yayasan Fatmawati selain dan selebihnya;

Putusan mana dalam tingkat banding atas permohonan para tergugat, telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI.¹⁴⁵

2.6.5 Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Amar Putusan Nomor 2508 K/Pdt/1997¹⁴⁶

Pertimbangan hukum yang disampaikan oleh Mahkamah Agung adalah sebagai berikut:

1. Permohonan kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri diterima di kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan masing-masing tanggal 2 Juni 1997 dan tanggal 4 Juni 1997, sedang pemberitahuan putusan yang dimohonkan kasasi putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI telah terjadi masing-masing pada tanggal 13 Mei 1997 dan tanggal 7 Mei 1997, dengan demikian penerimaan permohonan kasasi tersebut telah melampaui tenggang yang ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Indonesia maka oleh karena itu permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima.

¹⁴⁵ Lihat lampiran 2 tentang *Republik Indonesia, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI.*

¹⁴⁶ Lihat lampiran 3 tentang *Republik Indonesia, Mahkamah Agung, Salinan Resmi Putusan Perkara perdata nomor 2508 K/Pdt/1997.*

2. Permohonan kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional beserta alasan-alasannya telah diberitahukan kepada pihak Yayasan Fatmawati dengan seksama diajukan dalam tenggang waktu dan dengan cara yang ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, maka oleh karena itu permohonan pemohon kasasi tersebut formal dapat diterima.
3. Keberatan-keberatan yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya adalah:
 - a. Bahwa *Judex facti* dalam memeriksa dan mengadili perkara *a quo* telah mengabaikan bahkan telah melanggar hukum yang berlaku karena, gugatan dalam perkara *a quo* tidak jelas siapa yang mengajukannya dimana dibagian akhir surat gugatan hanya ada 2 (dua) tanda tangan tanpa nama (tidak jelas siapa nama orang/pihak yang menandatangani surat gugatan), maka menurut hukum gugatan tersebut mengandung cacat hukum dan karenanya batal demi hukum. *Judex facti* juga telah lalai memeriksa persyaratan *person* yang bertindak mewakili badan hukum (Yayasan Fatmawati) dalam mengajukan gugatan, dalam meneliti/memeriksa apakah orang-orang yang mengaku sebagai Ketua Yayasan Fatmawati (Hari Soerahardjo Tj, S.H) dan Sekretaris Yayasan Fatmawati (Drs. Soerodjo), seharusnya memeriksa terlebih dahulu ketentuan pengangkatan dewan pengurus yang berwenang mewakili Yayasan Fatmawati didalam maupun diluar Pengadilan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) Yayasan Fatmawati. Dalam menilai alat bukti, Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 telah memberikan penilaian yang sama sekali tidak masuk akal, padahal tidak benar dalam surat tersebut Menteri Dalam Negeri mengatasnamakan Direktorat/Jenderal Agraria karena surat tersebut

ditandatangani langsung oleh Soepardjo dalam kedudukannya (waktu itu) sebagai Menteri Dalam Negeri;

- b. *Judex facti* telah salah menerapkan hukum karena yang menyatakan penolakan Menteri Dalam Negeri memperpanjang masa berlakunya Hak Pakai Yayasan Fatmawati atas tanah sengketa, dapat diartikan sebagai pencabutan hak adalah pertimbangan yang sama sekali keliru sehingga penerapan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 jo. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah penerapan hukum yang keliru karena pencabutan hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 jo. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah wewenang presiden, dan harus ditempuh dengan prosedur tertentu. Sedangkan status tanah yang diberikan kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, bukan berasal dari hak milik, melainkan berasal dari tanah Negara yang diberikan Hak Pakai dalam waktu tertentu dan setelah masa berlaku Hak Pakai diatas berakhir, maka tanah tersebut dengan sendirinya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Hal ini sudah dengan tegas diuraikan dalam Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia yang tertuang dalam surat Nomor 397/546/85/II/UM-TU/Pdt tanggal 31 Juli 1985 yang dengan tegas menetapkan bahwa Rumah Sakit Fatmawati sejak semula adalah Rumah Sakit Pemerintah. Bahwa dalam menentukan besarnya ganti rugi, *judex facti* juga telah keliru dalam menerapkan hukum karena dalam menentukan besarnya uang ganti rugi, telah mendasarkannya pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang berlaku pada saat putusan dalam perkara ini *a quo* dijatuhkan, padahal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk menetapkan ganti rugi tanah untuk Instansi Pemerintah harus ditentukan oleh Panitia Penafsir Harga, yang khusus dibentuk untuk itu, yang keanggotaannya antara lain terdiri dari unsur pertanahan,

Departemen Keuangan, Sektor Teknis dan Pemerintah Daerah Setempat. Penaksiran dilakukan pada saat proses pemberian hak atas tanah ditambah bunga selama tahun-tahun yang telah dilampaui sesuai dengan bunga yang berlaku untuk Instansi Pemerintah. Disamping itu juga Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam pertimbangannya dinyatakan terbukti melakukan perbuatan melawan hukum adalah Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tetapi anehnya yang dihukum membayar ganti rugi adalah Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, bahkan secara tidak konsisten dalam diktum putusan, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia ikut melakukan perbuatan melawan hukum. Jika memang terbukti Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan perbuatan melanggar hukum, seharusnya seluruhnya dihukum membayar uang ganti rugi secara tanggung renteng

c. *Judex facti* telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan, karena telah terbukti bahwa pihak *principal* dalam perkara a quo yakni Hari Soerahardjo Tj, S.H. (mengaku sebagai Ketua Yayasan Fatmawati) dan Drs. Soerodjo (yang mengaku sebagai Sekretaris Yayasan Fatmawati) dengan Akta Pelepasan Hak yang dibuat dihadapan Notaris M.H.I Wiardi, S.H. dengan akta Nomor 18 tanggal 20 September 1990 tanah sengketa telah dilepas haknya kepada Yayasan Kemusuk Sumenggalan Yogyakarta.

4. Menimbang, bahwa keberatan-keberatan yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya ialah:

- a. Bahwa *judex facti* lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan didalam pertimbangan hukumnya yang menerima begitu saja pertimbangan hukum Hakim Tingkat Pertama tanpa memberikan alasan-alasan hukum sebagaimana diisyaratkan oleh undang-undang dengan mempertimbangkan hukum Tingkat Pertama yang menyatakan penolakan perpanjangan Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak kepada Yayasan Fatmawati dan memberikan Hak Pakai dimaksud kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia setelah terlebih dahulu tanah sengketa dinyatakan sebagai dikuasai oleh Negara. Pertimbangan hukum Majelis Hakim Tingkat Pertama yang menyatakan penolakan perpanjangan Hak Pakai kepada Yayasan Fatmawati dapat diartikan sebagai pencabutan hak akan tetapi tidak melalui prosedur yang ditentukan menurut undang-undang. Pertimbangan hukum tersebut jelas keliru karena Hak Pakai Yayasan Fatmawati sebagaimana dalam sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak sejak tanggal 4 Juli 1988 telah berakhir haknya sehingga demi hukum status tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Jadi status tanahnya sudah menjadi tanah Negara, bukan lagi tanah yang berstatus tanah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Oleh karena bukan merupakan tanah hak maka penerapan hukum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dalam perkara ini adalah kurang cermat dan keliru/kesalahan dalam penerapan hukumnya.
- b. Bahwa *judex facti* yang menyatakan bahwa sudah sepatutnya Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengetahui bahwa tanah tersebut belum diberikan ganti rugi, sehingga pemberian hak kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia yang merugikan kepentingan Yayasan Fatmawati adalah tidak benar dan

salah dalam penerapan hukum, karena ternyata status tanahnya telah menjadi tanah Negara, dan penguasaan fisik serta penggunaan tanahnya digunakan secara langsung oleh Departemen Kesehatan dalam hal ini Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia untuk kepentingan umum yaitu Rumah Sakit Umum. Dengan demikian pemberian hak tersebut adalah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan secara hukum mempunyai kekuatan mengikat. Sedangkan masalah ganti rugi sebagaimana dituntut oleh Yayasan Fatmawati merupakan masalah tersendiri yang lepas dari kewenangan public Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Di samping itu, pertimbangan hukum belum adanya Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPPT) dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, sehingga mengakibatkan batalnya pemberian hak/sertipikat Hak Pakai Nomor 82/Cilandak Barat adalah keliru dan tidak benar, karena SIPPT tersebut diperlukan untuk pengadaan tanahnya dan ijin penggunaan tanahnya, dalam hal ini tanahnya telah dikuasai dan dipergunakan untuk Rumah Sakit Umum, sehingga secara yuridis formil tidak diperlukan lagi adanya SIPPT.

c. Bahwa *judex facti* telah keliru dengan begitu saja mengambil pertimbangan hukum Pengadilan Tingkat Pertama, karena berakibat terkait dengan kesalahan penerapan hukumnya, dimana tuntutan ganti rugi oleh Yayasan Fatmawati didasarkan pada:

1. Pasal 18 undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Pasal 9 undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 yang pada dasarnya merupakan peraturan yang berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya;
2. Dalam perkara *a quo* tanah terperkara yang sudah habis masa berlakunya sehingga tidak diperlukan adanya acara pencabutan hak;

3. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 yang merupakan peraturan yang berkaitan dengan pengaturan lebih lanjut atas Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Dalam perkara *a quo* tanah terperkara bukan berasal dari konversi bekas hak Barat akan tetapi berasal dari tanah Hak Pakai yang telah berakhir masa berlakunya.
5. Mengenai keberatan-keberatan dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia butir a dan b : Hakim pada pengadilan Kasasi bahwa keberatan-keberatan ini tidak dapat dibenarkan, karena *judex facti* sudah tepat, yaitu tidak salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku. Mengenai keberatan butir c: bahwa keberatan ini juga tidak dapat dibenarkan, karena mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan hal mana yang tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan dalam tingkat kasasi, karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan ketidakwenangan atau melampaui batas wewenang, atau salah menerapkan hukum atau melanggar hukum yang berlaku, atau lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 1985.
6. Menimbang mengenai keberatan-keberatan dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional butir a sampai dengan c: bahwa keberatan-keberatan ini tidak dapat dibenarkan, karena *judex facti* sudah tepat yaitu tidak salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, kecuali tuntutan untuk pembatalan Surat Menteri Dalam Negeri dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional haruslah dinyatakan tidak dapat diterima, dan tuntutan Yayasan Fatmawati untuk minta ganti rugi sudah benar dan beralasan sehingga dapat dikabulkan.

7. Menimbang bahwa menurut pendapat Mahkamah Agung Amar Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 No. 299/Pdt.G/1995/PN.Jkt.Sel yang dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI adalah kurang tepat sehingga perlu diperbaiki menjadi berbunyi tidak dapat diterima karena tanpa perpanjangan Hak Yayasan Fatmawati atas tanah sengketa tidak menghilangkan Hak Yayasan Fatmawati untuk menuntut ganti rugi sebagaimana telah dipertimbangkan pada alasan kasasi.
8. Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional harus ditolak dengan perbaikan amar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 Nomor 229/Pdt.0/1995/PN.Jkt.Sel yang telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 82/Pdt/1996/PT.DKI.
9. Menimbang bahwa oleh karena para pemohon kasasi adalah sebagai pihak yang kalah, maka harus membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini.

2.6.6 Amar Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997¹⁴⁷

Dalam amar putusan permohonan kasasi:

1. Permohonan Kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri tidak dapat diterima.
2. Menolak permohonan kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional

¹⁴⁷ *Ibid.*

dengan perbaikan amar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 Nomor 299/Pdt.G/1995/PN.Jkt.Sel yang telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI sehingga seluruh amarnya menjadi berbunyi:

- a. Mengabulkan gugatan dari Yayasan Fatmawati untuk sebagian;
- b. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri melakukan perbuatan melanggar hukum;
- c. Menyatakan tuntutan pembatalan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 tidak dapat diterima;
- d. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia membayar uang ganti rugi sebesar Rp. 75.000.000.000,00 (tujuh puluh lima milyar) rupiah;
- e. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta agar mematuhi putusan ini;
- f. Menghukum para tergugat secara tanggung renteng untuk membayar biaya perkara yang sekarang ditaksir Rp. 100.000,00 (seratus ribu) rupiah
- g. Menolak gugatan Yayasan Fatmawati selain dan selebihnya;
- h. Menghukum para pemohon kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebanyak Rp. 50.000,- (lima puluh ribu) rupiah.

2.6.7 Upaya Hukum Yang Dilakukan Oleh Pemegang Hak Pakai Diatas Tanah Negara Akibat Perbuatan Melawan Hukum

2.6.7.1 Upaya Hukum Melalui Peradilan Umum/Perdata

Upaya hukum yang dilakukan oleh Yayasan Fatmawati apabila dalam proses perpanjangan Hak Pakai ditolak dan Hak Pakai dimaksud diberikan kepada pihak lain sudah tepat dengan mengajukan gugatan perdata mengenai gugatan

ganti rugi karena secara hukum, perbuatan hukum yang telah dilakukan oleh para tergugat memenuhi unsur-unsur sebagaimana dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu Perbuatan Melawan Hukum.

Dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang dimaksud dengan Perbuatan Melawan Hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) kategori dari Perbuatan Melawan Hukum, yaitu sebagai berikut:¹⁴⁸

1. Perbuatan hukum karena kesengajaan
2. Perbuatan Melawan Hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian)
3. Perbuatan Melawan Hukum karena kelalaian

Dahulu pengadilan menafsirkan “melawan hukum” sebagai hanya pelanggaran dari Pasal-Pasal hukum tertulis semata-mata (pelanggaran perundang-undangan yang berlaku), tetapi sejak tahun 1919 terjadi perkembangan di negeri Belanda, dengan mengartikan “melawan hukum” bukan hanya untuk pelanggaran perundang-undangan tertulis semata-mata, melainkan juga melingkupi atas setiap pelanggaran terhadap kesusilaan atau kepantasan dalam pergaulan hidup masyarakat.

Sejak tahun 1919 di negeri Belanda dengan putusan Hoge Raad negeri Belanda tanggal 31 Januari 1919 dalam kasus *Lindembaum versus Cohen*, dan demikian juga di Indonesia, Perbuatan Melawan Hukum telah diartikan secara luas, yakni mencakup salah satu dari perbuatan-perbuatan sebagai berikut :

1. Perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain
2. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri.
3. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan.
4. Perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik¹⁴⁹

¹⁴⁸ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, hal. 3.

¹⁴⁹ *Ibid.*, hal. 6.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1365 KUH Perdata, dalam suatu Perbuatan Melawan Hukum haruslah mengandung beberapa unsur, yaitu¹⁵⁰:

1. Adanya suatu perbuatan dari si pelaku baik secara aktif ataupun pasif.
2. Perbuatan tersebut melawan hukum yang meliputi hal-hal berikut:
 - a. Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku, atau
 - b. Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum, atau
 - c. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau
 - d. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan, atau
 - e. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.
3. Adanya kesalahan dari pihak pelaku dimana suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:
 - a. Adanya unsur kesengajaan, atau
 - b. Adanya unsur kelalaian, dan
 - c. Tidak ada alasan pembeda atau alasan pemaaf seperti keadaan membela diri, tidak waras, dan lain-lain.
4. Adanya kerugian bagi korban baik secara kerugian materil ataupun imateril.
5. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Hubungan sebab akibat dijelaskan dalam 2 (dua) teori, yaitu teori mengenai hubungan faktual (*sine qua non*) dan teori penyebab kira-kira (*proximate cause*). Teori faktual menjelaskan setiap penyebab yang menyebabkan timbulnya kerugian dapat merupakan penyebab faktual asalkan kerugiannya tidak pernah terdapat tanpa penyebabnya.

Sehingga secara jelas dalam gugatan yang ditempuh oleh Yayasan Fatmawati telah terbukti bahwa Yayasan Fatmawati telah mengalami kerugian akibat Perbuatan Melawan Hukum oleh Para Tergugat dan Turut Tergugat, dikarenakan apabila proses musyawarah dan ganti rugi dilakukan, tentu gugatan Yayasan Fatmawati tidak ada.

¹⁵⁰ *Ibid.*, hal. 10-13.

2.6.7.2 Upaya Hukum Melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Gugatan Yayasan Fatmawati kepada Para Tergugat dan Turut Tergugat ke pengadilan umum/perdata yang antara lain berisi “Menyatakan batal demi hukum Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 dan Menyatakan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 batal demi hukum dengan segala akibat hukumnya” sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah tidak tepat, karena hal yang menjadi gugatan Yayasan Fatmawati merupakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga mengenai gugatan mengenai “Menyatakan batal demi hukum Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 dan Menyatakan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 batal demi hukum dengan segala akibat hukumnya” seharusnya diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada Bab IV tentang Hukum Acara, bagian pertama tentang Gugatan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.¹⁵¹

Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara diartikan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah “Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

¹⁵¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, ps. 53 ayat (1).

berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁵² Hal mana Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 memenuhi unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.

Dalam mengajukan gugatan, alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Gugatan hanya dapat dilakukan dalam waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”.¹⁵³

2.6.8 Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Pakai Di Atas Tanah Negara Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997

Akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Para Tergugat dan Turut Tergugat, sebagaimana diketahui bahwa Yayasan Fatmawati telah

¹⁵² *Ibid*, ps. 1 angka 3.

¹⁵³ *Ibid.* ps. 55.

mengajukan gugatan perdata ke pengadilan umum/perdata dengan gugatan ganti rugi atas Hak Pakai yang dihaki Yayasan Fatmawati, yang inti gugatannya adalah

1. Mengabulkan gugatan Yayasan Fatmawati untuk seluruhnya (dalam hal ini gugatan ganti rugi);
2. Menyatakan sah dan berharga sita jaminan atas tanah perkara beserta sertipikat Hak Pakai Nomor 82/Cilandak Barat;
3. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan perbuatan melanggar hukum, dengan segala akibat hukumnya;
4. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta mematuhi putusan perkara ini;
5. Menyatakan batal demi hukum Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987;
6. Menyatakan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 batal demi hukum dengan segala akibat hukumnya;
7. Menyatakan agar putusan perkara ini dijalankan terlebih dahulu (Uivoorbaar bij voorraad) walaupun para tergugat mengajukan banding dan kasasi;
8. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia membayar uang ganti rugi sebesar Rp. 110.148.530.000,00 (seratus sepuluh milyar seratus empat puluh delapan juta lima ratus tiga puluh ribu) rupiah;
9. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia apabila lalai melaksanakan putusan ini dengan uang paksa sebesar Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu) rupiah yang dibayarkan setiap hari ;

10. Menghukum para tergugat untuk membayar uang ongkos perkara tanggung renteng hingga putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap;

Dan apabila Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berpendapat lain mohon agar diberikan putusan seadil-adilnya.¹⁵⁴

Demikian dalam gugatan yang diajukan Yayasan Fatmawati ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang menerbitkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 Nomor 229.Pdt.G/1995/PN.Jkt.Sel, Putusan mana dalam tingkat banding atas permohonan banding Para Tergugat, telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI, yang amar bunyinya sebagai berikut :

1. Mengabulkan gugatan Yayasan Fatmawati untuk sebagian;
2. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan perbuatan melanggar hukum;
3. Menyatakan batal demi hukum Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987;
4. Menyatakan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 batal demi hukum;
5. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia membayar uang ganti rugi sebesar Rp. 75.000.000.000 (tujuh puluh lima milyar rupiah);
6. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta mematuhi putusan perkara ini;
7. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia apabila lalai melaksanakan putusan ini dengan uang

¹⁵⁴ Lihat Lampiran 1 tentang *Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 299/Pdt.G/1995/PN.Jak.Sel*

paksa sebesar Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) yang dibayarkan setiap hari;

8. Menghukum para tergugat secara tanggung renteng untuk membayar biaya perkara yang sekarang ditaksir Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah);
9. Menolak gugatan Yayasan Fatmawati selain dan selebihnya.¹⁵⁵

Kemudian Para Tergugat dan Turut Tergugat, dalam prosesnya mengajukan kasasi, dan dalam pertimbangan Hukum Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Amar Putusan Nomor 2508 K/Pdt/1997 adalah sebagai berikut :

1. Permohonan kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri diterima di kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan masing-masing tanggal 2 Juni 1997 dan tanggal 4 Juni 1997, sedang pemberitahuan putusan yang dimohonkan kasasi putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI telah terjadi masing-masing pada tanggal 13 Mei 1997 dan tanggal 7 Mei 1997, dengan demikian penerimaan permohonan kasasi tersebut telah melampaui tenggang yang ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Indonesia maka oleh karena itu permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima.
2. Permohonan kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional beserta alasan-

¹⁵⁵ Lihat Lampiran 2 tentang *Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI*

alasannya telah diberitahukan kepada pihak Yayasan Fatmawati dengan seksama diajukan dalam tenggang waktu dan dengan cara yang ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, maka oleh karena itu permohonan pemohon kasasi tersebut formal dapat diterima.

3. Keberatan-keberatan yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya adalah:

a. Bahwa *judex facti* dalam memeriksa dan mengadili perkara *a quo* telah mengabaikan bahkan telah melanggar hukum yang berlaku karena, gugatan dalam perkara *a quo* tidak jelas siapa yang mengajukannya dimana di bagian akhir surat gugatan hanya ada 2 (dua) tanda tangan tanpa nama (tidak jelas siapa nama orang/pihak yang menandatangani surat gugatan), maka menurut hukum gugatan tersebut mengandung cacat hukum dan karenanya batal demi hukum. *Judex facti* juga telah lalai memeriksa persyaratan *person* yang bertindak mewakili badan hukum (Yayasan Fatmawati) dalam mengajukan gugatan, dalam meneliti/memeriksa apakah orang-orang yang mengaku sebagai Ketua Yayasan Fatmawati (Hari Soerahardjo Tj, S.H) dan Sekretaris Yayasan Fatmawati (Drs. Soerodjo), seharusnya memeriksa terlebih dahulu ketentuan pengangkatan dewan pengurus yang berwenang mewakili Yayasan Fatmawati di dalam maupun di luar Pengadilan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) Yayasan Fatmawati. Dalam menilai alat bukti, Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 telah memberikan penilaian yang sama sekali tidak masuk akal, padahal tidak benar dalam surat tersebut Menteri Dalam Negeri mengatasnamakan Direktorat/Jenderal Agraria karena surat tersebut ditandatangani langsung oleh Soepardjo dalam kedudukannya (waktu itu) sebagai Menteri Dalam Negeri;

- b. *Judex facti* telah salah menerapkan hukum karena yang menyatakan penolakan Menteri Dalam Negeri memperpanjang masa berlakunya Hak Pakai Yayasan Fatmawati atas tanah sengketa, dapat diartikan sebagai pencabutan hak adalah pertimbangan yang sama sekali keliru sehingga penerapan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 jo. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah penerapan hukum yang keliru karena pencabutan hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 jo. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah wewenang presiden, dan harus ditempuh dengan prosedur tertentu. Sedangkan status tanah yang diberikan kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, bukan berasal dari hak milik, melainkan berasal dari tanah Negara yang diberikan Hak Pakai dalam waktu tertentu dan setelah masa berlaku Hak Pakai diatas berakhir, maka tanah tersebut dengan sendirinya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Hal ini sudah dengan tegas diuraikan dalam Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia yang tertuang dalam surat Nomor 397/546/85/II/UM-TU/Pdt tanggal 31 Juli 1985 yang dengan tegas menetapkan bahwa Rumah Sakit Fatmawati sejak semula adalah Rumah Sakit Pemerintah. Bahwa dalam menentukan besarnya ganti rugi, *judex facti* juga telah keliru dalam menerapkan hukum karena dalam menentukan besarnya uang ganti rugi, telah mendasarkannya pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang berlaku pada saat putusan dalam perkara ini a quo dijatuhkan padahal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk menetapkan ganti rugi tanah untuk Instansi Pemerintah harus ditentukan oleh Panitia Penafsir Harga, yang khusus dibentuk untuk itu, yang keanggotaannya antara lain terdiri dari unsur pertanahan,

Departemen Keuangan, Sektor Teknis dan Pemerintah Daerah Setempat. Penaksiran dilakukan pada saat proses pemberian hak atas tanah ditambah bunga selama tahun-tahun yang telah dilampaui sesuai dengan bunga yang berlaku untuk Instansi Pemerintah. Di samping itu juga Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam pertimbangannya dinyatakan terbukti melakukan perbuatan melawan hukum adalah Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tetapi anehnya yang dihukum membayar ganti rugi adalah Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, bahkan secara tidak konsisten dalam diktum putusan, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia ikut melakukan perbuatan melawan hukum. Jika memang terbukti Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan pelanggaran hukum, seharusnya seluruhnya dihukum membayar uang ganti rugi secara tanggung renteng

- c. *Judex facti* telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan, karena telah terbukti bahwa pihak *principal* dalam perkara a quo yakni Hari Soerahardjo Tj, S.H. (mengaku sebagai Ketua Yayasan Fatmawati) dan Drs. Soerodjo (yang mengaku sebagai Sekretaris Yayasan Fatmawati) dengan Akta Pelepasan Hak yang dibuat dihadapan Notaris M.H.I Wiardi, S.H. dengan akta Nomor 18 tanggal 20 September 1990 tanah sengketa telah dilepas haknya kepada Yayasan Kemusuk Sumenggalan Yogyakarta.

4. Menimbang, bahwa keberatan-keberatan yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya ialah:

- a. Bahwa *judex facti* lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan didalam pertimbangan hukumnya yang menerima begitu saja pertimbangan hukum Hakim Tingkat Pertama tanpa memberikan alasan-alasan hukum sebagaimana diisyaratkan oleh undang-undang dengan mempertimbangkan hukum Tingkat Pertama yang menyatakan penolakan perpanjangan Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak kepada Yayasan Fatmawati dan memberikan Hak Pakai dimaksud kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia setelah terlebih dahulu tanah sengketa dinyatakan sebagai dikuasai oleh Negara. Pertimbangan hukum Majelis Hakim Tingkat Pertama yang menyatakan penolakan perpanjangan Hak Pakai kepada Yayasan Fatmawati dapat diartikan sebagai pencabutan hak akan tetapi tidak melalui prosedur yang ditentukan menurut undang-undang. Pertimbangan hukum tersebut jelas keliru karena Hak Pakai Yayasan Fatmawati sebagaimana dalam sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak sejak tanggal 4 Juli 1988 telah berakhir haknya sehingga demi hukum status tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Jadi status tanahnya sudah menjadi tanah Negara, bukan lagi tanah yang berstatus tanah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Oleh karena bukan merupakan tanah hak maka penerapan hukum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dalam perkara ini adalah kurang cermat dan keliru/kesalahan dalam penerapan hukumnya.
- b. Bahwa *judex facti* yang menyatakan bahwa sudah sepatutnya Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengetahui bahwa tanah tersebut belum

diberikan ganti rugi, sehingga pemberian hak kepada Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia yang merugikan kepentingan Yayasan Fatmawati adalah tidak benar dan salah dalam penerapan hukum, karena ternyata status tanahnya telah menjadi tanah Negara, dan penguasaan fisik serta penggunaan tanahnya digunakan secara langsung oleh Departemen Kesehatan dalam hal ini Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia untuk kepentingan umum yaitu Rumah Sakit Umum. Dengan demikian pemberian hak tersebut adalah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan secara hukum mempunyai kekuatan mengikat. Sedangkan masalah ganti rugi sebagaimana dituntut oleh Yayasan Fatmawati merupakan masalah tersendiri yang lepas dari kewenangan publik Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Disamping itu, pertimbangan hukum belum adanya Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPPT) dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, sehingga mengakibatkan batalnya pemberian hak/sertipikat Hak Pakai Nomor 82/Cilandak Barat adalah keliru dan tidak benar, karena SIPPT tersebut diperlukan untuk pengadaan tanahnya dan ijin penggunaan tanahnya, dalam hal ini tanahnya telah dikuasai dan dipergunakan untuk Rumah Sakit Umum, sehingga secara yuridis formil tidak diperlukan lagi adanya SIPPT.

c. Bahwa *judex facti* telah keliru dengan begitu saja mengambil pertimbangan hukum Pengadilan Tingkat Pertama, karena berakibat terkait dengan kesalahan penerapan hukumnya, dimana tuntutan ganti rugi oleh Yayasan Fatmawati didasarkan pada:

1. Pasal 18 undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Pasal 9 undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 yang pada dasarnya merupakan peraturan yang berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya;

2. Dalam perkara *a quo* tanah terperkara yang sudah habis masa berlakunya sehingga tidak diperlukan adanya acara pencabutan hak;
3. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 yang merupakan peraturan yang berkaitan dengan pengaturan lebih lanjut atas Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai asal konversi. Dalam perkara *a quo* tanah terperkara bukan berasal dari konversi bekas hak Barat akan tetapi berasal dari tanah Hak Pakai yang telah berakhir masa berlakunya.
5. Mengenai keberatan-keberatan dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia butir a dan b : Hakim pada pengadilan Kasasi bahwa keberatan-keberatan ini tidak dapat dibenarkan, karena *judex facti* sudah tepat, yaitu tidak salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku. Mengenai keberatan butir c: bahwa keberatan ini juga tidak dapat dibenarkan, karena mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan hal mana yang tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan dalam tingkat kasasi, karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan ketidakwenangan atau melampaui batas wewenang, atau salah menerapkan hukum atau melanggar hukum yang berlaku, atau lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 1985.
6. Menimbang mengenai keberatan-keberatan dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional butir a sampai dengan c: bahwa keberatan-keberatan ini tidak dapat dibenarkan, karena *judex facti* sudah tepat yaitu tidak salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, kecuali tuntutan untuk pembatalan Surat Menteri Dalam Negeri dan Surat Keputusan

Kepala Badan Pertanahan Nasional haruslah dinyatakan tidak dapat diterima, dan tuntutan Yayasan Fatmawati untuk minta ganti rugi sudah benar dan beralasan sehingga dapat dikabulkan.

7. Menimbang bahwa menurut pendapat Mahkamah Agung, amar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 No. 299/Pdt.G/1995/PN.Jkt.Sel yang dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI adalah kurang tepat sehingga perlu diperbaiki menjadi berbunyi tidak dapat diterima karena tanpa perpanjangan Hak Yayasan Fatmawati atas tanah sengketa tidak menghilangkan Hak Yayasan Fatmawati untuk menuntut ganti rugi sebagaimana telah dipertimbangkan pada alasan kasasi.
8. Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional harus ditolak dengan perbaikan amar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 Nomor 229/Pdt.0/1995/PN.Jkt.Sel yang telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 82/Pdt/1996/PT.DKI.
9. Menimbang bahwa oleh karena para pemohon kasasi adalah sebagai pihak yang kalah, maka harus membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini.¹⁵⁶

Upaya hukum yang dilakukan oleh Para Tergugat dan Turut Tergugat yang dikalahkan dalam proses peradilan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Pengadilan Tinggi DKI hingga tingkat Mahkamah Agung dengan mengeluarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 dengan amar putusan permohonan kasasi sebagai berikut :

¹⁵⁶ Lampiran 3 tentang *Salinan Resmi Putusan Perkara Perdata Nomor 2508 K/Pdt/1997*

1. Permohonan Kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pemerintah Republik Indonesia qq Menteri Dalam Negeri tidak dapat diterima.
2. Menolak permohonan kasasi dari Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan perbaikan amar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 Nomor 299/Pdt.G/1995/PN.Jkt.Sel yang telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI sehingga seluruh amarnya menjadi berbunyi :
 1. Mengabulkan gugatan dari Yayasan Fatmawati untuk sebagian;
 2. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri melakukan perbuatan melanggar hukum;
 3. Menyatakan tuntutan pembatalan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 tidak dapat diterima;
 4. Menghukum Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Kesehatan Republik Indonesia membayar uang ganti rugi sebesar Rp. 75.000.000.000,00 (tujuh puluh lima milyar) rupiah;
 5. Menyatakan Pemerintah Republik Indonesia qq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta agar mematuhi putusan ini;
 6. Menghukum para tergugat secara tanggung renteng untuk membayar biaya perkara yang sekarang ditaksir Rp. 100.000,00 (seratus ribu) rupiah
 7. Menolak gugatan Yayasan Fatmawati selain dan selebihnya

8. Menghukum para pemohon kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebanyak Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah)

Merujuk pada gugatan Yayasan Fatmawati, disertai dengan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 5 Juni 1996 Nomor 229.Pdt.G/1995/PN.Jkt.Sel, Putusan mana dalam tingkat banding atas permohonan Para Tergugat, yang telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 27 Januari 1997 Nomor 827/Pdt/1996/PT.DKI, serta Mahkamah Agung yang telah mengeluarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997, maka penulis berusaha menganalisa bahwa bentuk perlindungan hukum bagi pemegang Hak Pakai atas tanah Negara, dalam hal sengketa tanah Yayasan Fatmawati yaitu adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yaitu Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 yang telah berkekuatan hukum tetap dikarenakan sengketa dalam perbuatan hukum antara para pihak telah diajukan ke pengadilan oleh Yayasan Fatmawati.

Baik dalam alasan gugatan Yayasan Fatmawati dan pertimbangan majelis hakim tingkat pertama, tingkat banding dan tingkat kasasi tidak tepat sebagaimana putusan ganti rugi berdasarkan akibat pencabutan hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya tidaklah tepat sebagai dasar atau alasan perlindungan hukum atau upaya pemberian ganti rugi ke pemegang Hak Pakai atas tanah Negara dalam gugatan yang dilakukan oleh Yayasan Fatmawati, karena pencabutan hak atas tanah dimaksudkan sebagai upaya terakhir guna kepentingan umum, sedangkan dalam hal ini gugatan Yayasan Fatmawati sebagai akibat tidak dipenuhinya proses pelepasan Hak Pakai atas tanah Negara yang dihaki oleh Yayasan Fatmawati oleh Para Tergugat dan Turut Tergugat.

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan

pemerintah.¹⁵⁷ Pendaftaran tanah tersebut dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹⁵⁸

Pendaftaran tanah yang diperintahkan dalam Pasal 19 UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hak dan hukum, yaitu pendaftaran tanah dalam arti pendaftaran hukum atau *recht cadastre* atas tanah, maka kepada pemegang hak atas tanah dan satuan rumah susun diberikan sertipikat.¹⁵⁹ UUPA sendiri menganut sistem pendaftaran hak atau *registration of titles*, sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertipikat hak atas tanah, yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang merupakan salinan register.

Hal ini berhubungan dengan sistem publikasi di Indonesia menganut sistem publikasi negatif tidak murni atau sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yang artinya Negara tidak menjamin kebenaran pendaftaran nama, tetapi lebih melihat akta untuk pengesahan dan pendaftaran sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya dianggap benar sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan,¹⁶⁰ kecuali dibuktikan sebaliknya oleh Pengadilan.¹⁶¹

¹⁵⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, hal. 555.

¹⁵⁸ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, ps.19 ayat (2).

¹⁵⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997. ps. 4 ayat (1).

¹⁶⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, hal. 478.

¹⁶¹ *Ibid.*

Dalam sengketa hak atas tanah Yayasan Fatmawati yang mengajukan gugatan ganti rugi akibat tidak dilaksanakannya pelepasan hak dengan ganti rugi oleh Departemen Kesehatan, Yayasan Fatmawati dalam proses peradilan telah terbukti memiliki hak atas tanah dimaksud, dengan sertipikat Hak Pakai 450/Cilandak sebagai pemegang Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak yang sah, maka berhak atas ganti rugi sebagai pelaksanaan putusan pengadilan.

Pada dasarnya putusan Pengadilan dapat dijalankan apabila putusan pengadilan sudah mendapat kekuatan tetap, kecuali apabila Hakim dalam hal yang diperbolehkan oleh hukum, menentukan bahwa putusan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tinggi dapat dijalankan lebih dulu (*uitvoerbaar verklaard bij voorraad*), sebagaimana diatur dalam Pasal 180 H.I.R. dan Pasal 191 R.Bg. Putusan pengadilan belum berkekuatan hukum tetap terjadi karena adanya permohonan banding yang diajukan dalam tenggang 14 hari sejak putusan diumumkan, atau apabila pembanding tidak hadir pada waktu putusan diumumkan, sejak putusan diberitahukan kepadanya, sebagaimana diatur dalam Pasal 188 H.I.R. dan Pasal 199 R.Bg.

Putusan hakim merupakan pernyataan hakim yang diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak. Suatu perkara perdata itu diajukan oleh pihak yang bersangkutan kepada pengadilan untuk mendapatkan pemecahan atau penyelesaian. Pemeriksaan perkara memang diakhiri dengan putusan yang harus dapat dilaksanakan atau dijalankan. Suatu putusan pengadilan tidak ada artinya apabila tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu putusan hakim mempunyai kekuatan eksekutorial.

Suatu putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dapat dilaksanakan secara suka rela oleh yang bersangkutan, yaitu oleh pihak yang dikalahkan. Dengan demikian maka selesailah perkaranya tanpa mendapat bantuan dari pengadilan dalam melaksanakan putusan tersebut. Pelaksanaan putusan hakim atau eksekusi pada hakikatnya tidak lain adalah realisasi dari pada kewajiban pihak yang bersangkutan untuk memenuhi prestasi yang tercantum dalam putusan tersebut.

Pelaksanaan putusan hakim dalam perkara perdata dilakukan oleh Panitera dan Jurusita dipimpin oleh Ketua Pengadilan Negeri, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo. Pasal 195 ayat (1) jo. Pasal 197 ayat (2) HIR jo. Pasal 206 ayat (1) jo. Pasal 209 ayat (1) RBg. Adanya beberapa jenis pelaksanaan putusan yaitu:

1. Putusan yang menghukum salah satu pihak untuk membayar sejumlah uang. Hal ini diatur dalam Pasal 196 HIR jo. Pasal 259 R.Bg.
2. Putusan yang menghukum salah satu pihak untuk melakukan suatu perbuatan. Hal ini diatur dalam Pasal 225 HIR jo. Pasal 259 R.Bg.
3. Putusan yang menghukum salah satu pihak untuk mengosongkan suatu benda tetap. Yang disebut dengan eksekusi rill. Hal ini diatur dalam Pasal 1033 Rv.
4. Eksekusi rill dalam bentuk penjualan lelang. Hal ini diatur dalam Pasal 200 ayat (1) HIR, jo. Pasal 218 ayat (2) R.Bg.

Putusan yang dapat dieksekusi ialah yang memenuhi syarat-syarat untuk dieksekusi, yaitu:

1. Putusan telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dalam hal:
 - a. Pelaksanaan putusan serta merta, putusan yang dapat dilaksanakan lebih dulu (*uitvoebaarby vooraad*).
 - b. Pelaksanaan putusan provisi
 - c. Pelaksanaan akta perdamaian
 - d. Pelaksanaan (*eksekusi*) Grose Akta
2. Putusan tidak dijalankan oleh pihak terhukum secara sukarela meskipun telah diberi peringatan (*aan maning*).
3. Putusan Hakim bersifat kondemnatoir, yaitu Putusan yang bersifat deklaratoir atau konstitutif tidak diperlukan eksekusi.
4. Eksekusi dilakukan atas perintah dan di bawah pimpinan ketua Pengadilan Negeri.

Dalam gugatan oleh Yayasan Fatmawati terdapat permohonan sita yang tidak dikabulkan, pada dasarnya permohonan sita yang ditujukan dalam kasus ini untuk memicu keluarnya putusan pengadilan. Sita eksekusi dilakukan dengan tata cara sebagai berikut:

1. Ada permohonan sita eksekusi dari pihak yang bersangkutan.
2. Berdasar surat perintah ketua Pengadilan Negeri. Surat perintah ini dikeluarkan apabila Tergugat tidak mau menghadiri panggilan peringatan tanpa alasan yang sah, atau Tergugat tidak mau memenuhi perintah dalam amar putusan saeama masa peringatan.
3. Dilaksanakan oleh Panitera atau juru sita.
4. Pelaksanaan sita eksekusi dibantu oleh dua orang saksi, keharusan adanya dua orang saksi merupakan syarat sah sita eksekusi.
5. Sita eksekusi dilakukan ditempat obyek eksekusi
6. Membuat berita acara sita eksekusi, yang memuat :
 - a. Nama, pekerjaan dan tempat tinggal kedua orang saksi.
 - b. Merinci secara lengkap semua pekerjaan yang dilakukan.
 - c. Berita acara ditandatangani pejabat pelaksana dan kedua orang saksi.
 - d. Pihak tersita dan juga kepala desa tidak diharuskan, menurut hukum, untuk ikut menandatangani berita acara sita.
 - e. Isi berita acara sita harus diberitahukan kepada pihak tersita, yaitu segera pada itu saat itu juga apabila ia hadir pada eksekusi penyitaan tersebut, atau jika ia tidak hadir maka dalam waktu yang secepatnya segera diberitahukan dengan jalan menyampaikan di tempat tinggalnya.
7. Penjaga yuridis barang yang disita diatur sebagai berikut:
 - a. Penjagaan dan penguasaan barang sita eksekusi tetap berada ditangan tersita.
 - b. Pihak tersita tetap bebas memakai dan menikmatinya, sampai pada saat dilaksanakan penjualan lelang.
 - c. Penempatan barang eksekusi tetap diletakkan di tempat mana barang itu disita, tanpa mengurangi kemungkinan memindahkannya ke tempat lain.
 - d. Penguasaan penjagaan tersebut harus disebutkan dalam berita acara sita.
 - e. Mengenai barang yang bisa habis dalam pemakaian, maka tidak boleh dipergunakan dan dinikmati oleh tersita.

8. Ketidakhadiran tersita tidak menghalangi sita eksekusi.
 - a. Sita eksekusi dapat dihadiri, bahkan sebaiknya dihadiri pihak tereksekusi.
 - b. Sita eksekusi dapat dilaksanakan tanpa hadirnya pihak tersita (tergugat) asalkan pihak tersita tersebut telah diberitahukan dan diperintahkan untuk hadir pada hari dan tanggal pelaksanaan sita eksekusi tetapi yang bersangkutan tidak hadir.

Yang dapat disita secara eksekutorial terutama adalah barang bergerak milik pihak yang dikalahkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 197 ayat (1) HIR jo. Pasal 208 R.Bg. Barang bergerak yang didahulukan untuk disita secara eksekutorial. Yang termasuk dalam barang bergerak ialah uang, surat berharga, dan barang bergerak lainnya. Barang yang bergerak yang telah disita harus dibiarkan menurut keadaan pada waktu disita pada orang yang terkena sita supaya menyimpannya dan tidak mengasingkannya.

Namun demikian, apabila barang yang bergerak itu tidak ada atau tidak mencukupi maka penyitaan dapat dilakukan terhadap barang yang tetap. Dalam penyitaan barang tetap, maka berita acara penyitaan diberitahukan kepada lurah untuk diumumkan. Pemberitahuan ini dimaksudkan tidak lain agar barang yang disita itu tidak diperjualbelikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 198 HIR jo. 213 R.Bg. Dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mewajibkan panitera Pengadilan Negeri untuk mendaftarkan penyitaan atas tanah kepada kantor pendaftaran tanah. Sejak berita acara penyitaan diumumkan, pihak yang terkena sita tidak boleh memindahkan atau menyewakan barang tetap tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 199 HIR, 114 R.Bg.

Dengan melihat peraturan perundangan-undangan dalam menganalisis kasus sengketa Yayasan Fatmawati, bahwa Hakim seharusnya dalam pertimbangannya menilai bahwa tidak ada hal perpanjangan Hak Pakai, karena peraturan pada waktu terjadinya sengketa belum mengatur adanya perpanjangan dalam pemberian Hak Pakai, sehingga lebih tepat bahwa Yayasan Fatmawati memohon pembaharuan Hak Pakai, bukan perpanjangan Hak Pakai, kecuali jika telah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

BAB 3

PENUTUP

1.1 Simpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemegang Hak Pakai atas tanah Negara apabila dalam proses perpanjangan/pembaharuan Hak Pakai ditolak dan Hak Pakai dimaksud telah diberikan kepada pihak lain, yaitu dengan mengajukan gugatan ke pengadilan untuk mencari keadilan, baik Pengadilan Umum (perdata) dan atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengajuan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi” disertai alasan-alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Gugatan mana diajukan oleh Yayasan Fatmawati terhadap Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593.3/5924/SJ tanggal 17 Juni 1987 sebagai dasar penolakan atas perpanjangan Hak Pakai atas tanah Negara Hak Pakai Nomor 450/Tjilandak atas nama Yayasan Fatmawati, dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 198/HP/BPN/90 tanggal 22 Juni 1990 sebagai dasar pemberian Hak Pakai atas tanah Negara kepada Pemerintah Republik Indonesia qq Menteri Kesehatan Republik Indonesia yang merupakan perbuatan melawan hukum karena diterbitkan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Upaya hukum lain dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Umum (perdata) berkenaan perbuatan melawan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Upaya hukum mana telah diajukan oleh Yayasan Fatmawati akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan Pemerintah Republik Indonesia c.q Menteri Kesehatan Republik Indonesia c.q Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia c.q Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia c.q Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam kasus putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997, dalam hal ini Yayasan Fatmawati merasa telah dirugikan sebagai akibat perbuatan melawan hukum Para Tergugat karena tidak melaksanakan prosedur pelepasan hak atas tanah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memberikan Hak Pakai kepada pihak lain tanpa disertai prosedur yang benar.

2. Pengaturan hukum atas Hak Pakai atas Tanah Negara secara tegas telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, dan Pasal 49 ayat (1) serta dalam Pasal 50 ayat (2) UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan, dan dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Bahwa ketika terjadi sengketa tanah Hak Pakai Yayasan Fatmawati belum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah yang didalamnya mengatur jangka waktu tertentu dalam pemberian Hak Pakai untuk dapat dilakukannya perpanjangan, sehingga tidak tepat jika Yayasan Fatmawati mengajukan perpanjangan jangka waktu Hak Pakai, akan tetapi mengajukan pembaharuan Hak Pakai.

Bentuk perlindungan hukum bagi pemegang Hak Pakai atas tanah

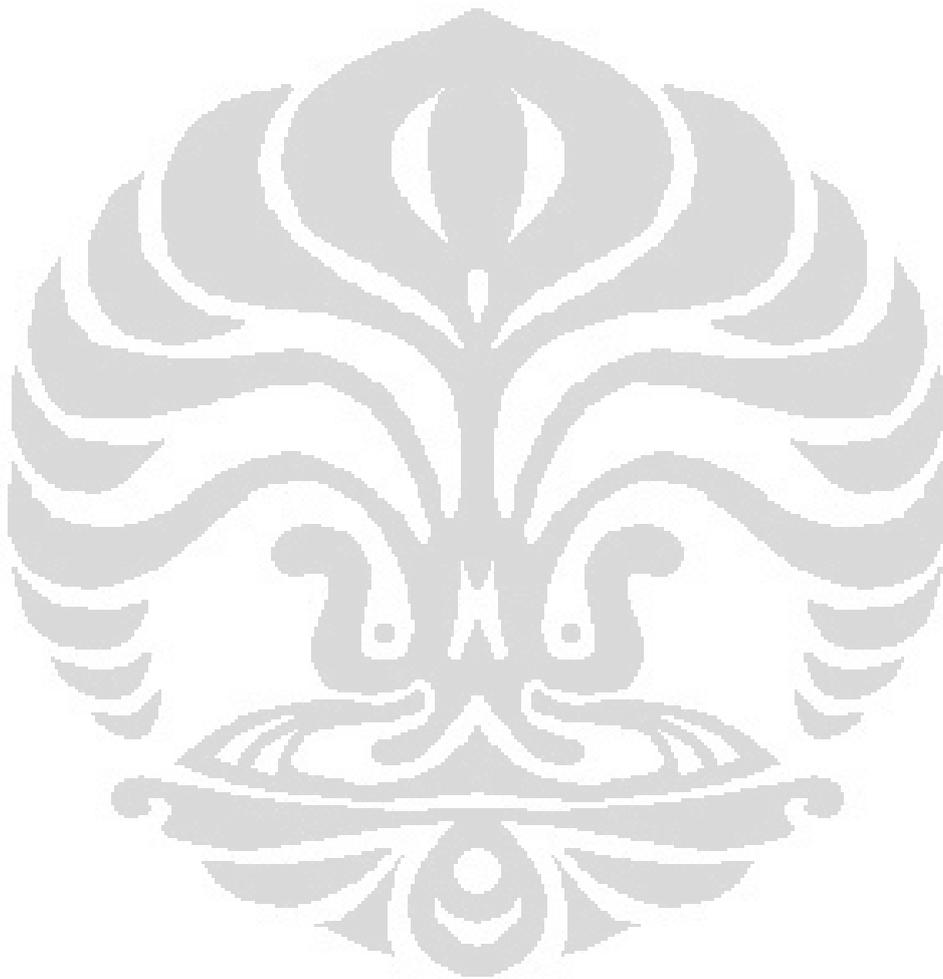
Negara, dalam hal ini Yayasan Fatmawati berupa putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2508 K/Pdt/1997 yang telah berkekuatan hukum tetap. Dengan cara membuktikan hak atas tanah oleh Yayasan Fatmawati berupa sertipikat Hak Pakai Nomor 450/Cilandak dalam proses persidangan yang memutuskan Yayasan Fatmawati sebagai pemegang Hak Pakai yang sah merupakan bentuk perlindungan hukum kepada pemegang Hak Pakai.

Ganti rugi yang diberikan sebagai bentuk perlindungan hukum kepada Yayasan Fatmawati bukanlah ganti rugi akibat pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya, karena pencabutan hak atas tanah dimaksudkan sebagai upaya terakhir guna kepentingan umum, sedangkan dalam hal ini gugatan Yayasan Fatmawati sebagai akibat tidak dipenuhinya proses ganti rugi kepada Yayasan Fatmawati dalam proses pelepasan Hak Pakai.

1.2 Saran

1. Indonesia sebagai Negara hukum wajib memberi perlindungan hukum kepada setiap warga Negaranya, dan sebaliknya setiap warga Negara wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku di Indonesia. Pemerintah dalam melaksanakan wewenang pengaturan wajib berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Jika dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan terhadap warga Negara terjadi sengketa atau permasalahan hukum, maka para pihak dapat melakukan upaya hukum mulai melalui musyawarah untuk mufakat hingga menggunakan pilihan terakhir yaitu melakukan upaya hukum melalui lembaga peradilan untuk dapat memeriksa dan memberikan keadilan dan menjamin kepastian hukumnya.
2. Dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, maka sebagai lembaga pemberi keadilan dan kepastian hukum terakhir, pengadilan wajib memberikan keadilan, perlindungan dan kepastian hukum dalam

bentuk putusan pengadilan yang memiliki nilai-nilai keadilan, keseimbangan dan kemanfaatan yang berdasar pada hukum dan kaidah-kaidah yang berlaku di masyarakat secara tepat dan benar agar tidak terjadi kesalahan penafsiran dalam menjalankan hukum yang berlaku di masyarakat.



DAFTAR REFERENSI

1. Buku

- Ashshofa, Burhan. *Metodologi Penelitian Hukum*, Cet. 1, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001).
- Abdurahman dan Soejono. *Prosedur Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003)
- Asikin, Zainal Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004)
- Ali, Chidir. *Yurisprudensi Indonesia Tentang Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, Cet. 1, (Bandung: Binacipta, 1978).
- Chomzah, Ali Achmad. *Seri Hukum Pertanahan III, Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, Cet.1, (Bandung: Prestasi Pustaka, 2003).
- *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 1, Cet. Pertama. (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2001)
- Djojodirdjo, M. A. Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1982).
- Effendi, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. (Bandung : Alumni, 1993)
- Erwiningsih, Winahyu. *Hak menguasai Negara Atas tanah*. (Yogyakarta : Total Media, 2009)
- Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002).
- Gautama, Sudargo. *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1989),
- Hadikusumah, Hilman. *Pokok-Pokok Pengertian Hukum Adat*, (Bandung: Alumni, 1980).
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. 3, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002).

- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Cet. 12, (Jakarta: Djambatan, 2008).
- , *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet. 17, (Jakarta: Djambatan, 2006).
- , *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Universitas trisakti Press, 2007).
- Hasan, Djuhaendah. *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal.*(Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 1996).
- Hermit, Herman. *Cara Memperoleh Sertipikat Hak Milik Tanah Negara Dan Tanah Pemda Di Indonesia. Teori Dan Praktek Pendaftaran Tanah Di Indonesia.* Cet. 1. (Bandung: Mandar Maju., 2004).
- Husein, Ali Sofwan. *Konflik Pertanahan Dimensi Keadilan Dan Kepentingan Ekonomi*, Cet. 1, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 1997)
- Hutagalung, Arie S. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005).
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Benda Hukum Indonesia.* (Jakarta : Balai Pustaka, 1989)
- Kartsapoetra, *Masalah Pertanahan Di Indonesia*, (Jakarta:PT. Rineka Cipta, 1992).
- MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007).
- Mamudji, Sri, Daly Erni dan Dian Puji Simatupang. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum.* (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005)
- Murad, Rusmadi. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 1991).
- Notonegoro, *Politik Hukum Agraria Di Indonesia*, (Jakarta: CV Pancoran Tujuh, 1974)
- Parlindungan, A.P. *Menjawab Masalah Pertanahan Secara Tepat Dan Tuntas*, (Bandung, Mandar Maju, 1984)

- Prakoso, Joko dan Budiman Adi Purwanto. *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985)
- R. Soeprapto. *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik* (Jakarta : CV Mitra Sari, 1986)
- Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, (Bandung: Alumni, 1995).
- Saleh, K. Wantjik. *Hak Anda Atas Tanah*. (Bandung : Ghalia Indonesia, 1985)
- Sangsun, Floranius SP. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta : Visi Media, 2007)
- Santoso, Urip. *Hukum agrarian dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Prenada Media, 2005).
- . *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. (Jakarta : Kencana, 2010)
- Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan dalam Yurisprudensi*, (Varia Peradilan No. 16 Tahun II Januari 1987).
- Sihombing, Irene Eka. *Segi-segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. (Jakarta : Universitas Trisakti, 2005)
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cet. 1. (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, (Jakarta: UI-Press, 1984).
- . *Hukum Adat Indonesia*, Cet. 2, (Jakarta: Rajawali Press, 1981).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* Cet. 8, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2004).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*.(Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2005)
- Soemardi, Dedi. *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet. 4, (Jakarta: In-Hill-Co, 2003).
- Soemardjono, Maria S.W., *Pelaksanaan Tugas Keorganisasian Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Penerbit Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria; 1980).

- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998)..
- Soepomo. *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Cet. 14, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991).
- Soeprapto. Maria Farida Indriati. *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Cet. 5, (Yogyakarta: Kanisius, 2011).
- Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Cet. 1. (Surabaya: Arkola. 2003)
- Soetrisno, D. *Tata Cara Perolehan Tanah Industri, Cet.1.* (Jakarta : Rineka Cipta, 2004)
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen. *Hukum Perdata: Hukum Benda*, (Yogyakarta: Liberty, 1975).
- Soimin, Soedharyo. *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Cet.1 (Jakarta: Pertama.Sinar Grafika, 2001).
- Subekti. *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Cet. 5, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991).
- Sudargo, Gautama dan Ellyda T. Soetijarto. *Tafsiran UUPA (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*. (Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 1996)
- Sudiyat, Iman. *Hukum Adat Sketsa Asas*, (Yogyakarta: Liberty, 1981).
- . *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1978).
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertahanan antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001)
- Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata. *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 1997).
- Syah, Mudakir Iskandar. *Dasar-dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta : Jala Permata, 2007)
- Usman, Rachmadi. *Pilihan Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan*, (Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, 2003).
- Wasito, Hermawan. *Pengantar Metodologi Penelitian*.(Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1997)

Wignjodipuro, Surojo. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. (Jakarta : Gunung Agung, 1982)

Zein, Ramli. *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1995).

2. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, No. 5 Tahun 1960, LN No. 1960/104, TLN 2043.

-----, *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya*, No. 20 Tahun 1961, LN No. 1961/288, TLN 2324.

-----, *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, No. 5 Tahun 1986, LN No. 1986/77.

-----, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara*, PP No. 8 Tahun 1953, LN No. 14, TLN No. 363

-----, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 10 Tahun 1961, LN No. 1961/28, TLN 2171.

-----, *Peraturan Pemerintah Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah*, PP No. 40 Tahun 1996, LN No. 1996/58, TLN 3643.

-----, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997, LN No. 1997/59, TLN 3696.

-----, *Keputusan Presiden Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat*, Kepres No 32 tahun 1979.

-----, *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Kepres No. 55 tahun 1993.

Departemen Agraria, *Peraturan Menteri Agraria Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya*, Permen Agraria No. 9 tahun 1965.

-----, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan*

Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Permen Negara Agraria No. 1 Tahun 1994.

-----, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Permen Negara Agraria No. 3 Tahun 1999.*

-----, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Tata cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, Permen Negara Agraria No. 9 tahun 1999*

Departemen Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, Permen Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972.*

-----, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan Dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, Permen Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979.*