



***Onrechtmatige Overheidsdaad* Badan Pengusahaan Batam Dalam Pembatalan Pengalokasian Lahan di Kota Batam (Studi Kasus Putusan Nomor 17/G/2020/PTUN.TPI)**

Winda Pitriani^{1*}, Faizal Kurniawan², Agus Sekarmadji³

¹ Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

² Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

³ Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

*Corresponding Author: windafitriani42@gmail.com

Artikel Histori

Direvisi: 08-07-2025

Diterima: 14-08-2025

Diterbitkan: 08-09-2025

Abstrak: Sebagai pemegang Hak Pengelolaan seluruh tanah di Kota Batam, BP Batam memiliki kewenangan memberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah tersebut kepada pihak ketiga melalui perjanjian. Namun, dalam Putusan Nomor 17/G/2020/PTUN.TPI, muncul ketidakpastian hukum akibat pembatalan sepihak perjanjian oleh BP Batam melalui surat keputusan yang membatalkan pengalokasian tanah kepada PT. Tria Galang Emas, lalu mengalokasikan tanah yang sama kepada PT. Wiraraja Tangguh. Tindakan ini menimbulkan persoalan hukum terkait keabsahan perjanjian dan akibat hukum dari tindakan BP Batam yang dinyatakan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* oleh pengadilan. Tesis ini menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan Statute Approach, Conceptual Approach, dan Case Study. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BP Batam memang berwenang membuat perjanjian dengan pihak ketiga meskipun tanah belum bersertifikat HPL. Namun, sebaiknya hak pengelolaan terlebih dahulu diurus guna menghindari kendala administratif dan memperjelas legalitas perjanjian. Putusan pengadilan yang menyatakan adanya perbuatan melawan hukum oleh BP Batam menyebabkan pembatalan surat keputusan dan perjanjian dengan PT. Wiraraja Tangguh, serta tanah kembali menjadi hak PT. Tria Galang Emas. Oleh karena itu, BP Batam perlu memastikan status tanah bersih dari sengketa sebelum membuat perjanjian baru.

Kata Kunci: BP Batam, Perjanjian, *Onrechtmatige Overheidsdaad*

Abstract: As the holder of Management Rights over all land areas in Batam City, BP Batam holds the authority to grant Building Use Rights or Use Rights on Management Rights land to third parties, which is formalized through legally binding agreements. However, legal uncertainty arose in the land allocation referenced in Decision Number 17/G/2020/PTUN.TPI. This uncertainty stemmed from BP Batam's unilateral cancellation of an existing agreement with PT. Tria Galang Emas through the issuance of a decision letter. Subsequently, BP Batam entered into a new agreement involving the same land object with another party, PT. Wiraraja Tangguh. This situation has led to significant legal issues concerning land use rights and administrative procedure. The thesis aims to analyze two main problems: the validity of BP Batam's land allocation agreements in Batam City and the legal consequences of BP Batam being declared to have committed *onrechtmatige overheidsdaad* (unlawful government act) by the court. The research utilizes legal methods including the Statute Approach, Conceptual Approach, and Case Study. The findings show that while BP Batam has the authority to enter agreements, proper administrative procedures regarding Management Rights should be fulfilled beforehand. A court ruling confirming *onrechtmatige overheidsdaad* cancels the later agreement, restoring rights to PT. Tria Galang Emas.

Keywords: BP Batam, Agreement, Onrechtmatige Overheidsdaad

PENDAHULUAN

Kekuasaan negara atas sumber daya alamnya, akan melahirkan penguasaan negara dimana hak penguasaan tersebut diantaranya kewenangan untuk mengatur, mengawasi, dan mengurus segala bentuk perusahaan dan pengelolaan kekayaan alam, serta mempunyai tanggungjawab untuk dipergunakan dan ditujukan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, sebagaimana mandat Pasal 33 UUD NRI 1945.¹

Pengertian tanah telah dibatasi secara yuridis dalam Hukum Agraria Nasional sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa: “Atas dasar hak menguasai negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum”² Oleh karena itu, terlihat dengan jelas bahwa yang dimaksud dengan tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.³ Tanah yang dimaksud disini adalah hanya mengatur tentang haknya saja, yaitu hak atas tanah tersebut yang sesuai dengan UUPA, dimana hak-hak atas tanah/hak atas permukaan bumi terdiri dari beberapa macam, yang dapat dimiliki dan dipunyai oleh seseorang atau lebih dan badan-badan hukum.

Kewenangan pengurusan tanah oleh Negara diimpelentasikan pada Kota Batam. Kota Batam mempunyai otonomi khusus dari Instansi yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yaitu Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam/Badan Pengusahaan Batam (selanjutnya disebut BP Batam) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (selanjutnya disebut PP Nomor 46 Tahun 2007), dengan tugas dan wewenang melaksanakan pengelolaan, pengembangan dan Pembangunan Kawasan di Kota Batam. Sebagian besar tanah Kota Batam dikuasai oleh BP Batam. Kota Batam adalah kota yang merupakan bagian dari Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki luas wilayah daratan seluas 715 km² sedangkan luas wilayah keseluruhan mencapai 1.575 km². Keberadaan BP Batam sebelumnya merupakan perubahan dari Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 tentang Penetapan Seluruh Daerah Industri Pulau Batam Sebagai Wilayah Usaha *Bonded Warehouse* (selanjutnya disebut Keppres Nomor 41 Tahun 1978), memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan Pulau Batam.⁴

Atas dasar hak menguasai dari negara, BP Batam diberi kewenangan untuk mengelola Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, salah satu fungsinya adalah untuk mengelola tanah berpedoman pada Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Bintan, dan Karimun. Untuk mengoptimalkan penggunaan tanah dan mengurangi adanya tanah yang terlantar dengan cara pengalokasian tanah yaitu berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 18 Tahun 2020 (selanjutnya disebut Perka BP Batam Nomor 18 Tahun 2020). Alokasi Tanah adalah penyerahan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan Badan

¹ Faizal Kurniawan, “Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Kekayaan Minyak dan Gas Bumi Sebagai Aset Negara Melalui Instrumne kontrak”, *Jurnal Perspektif*, Vol. 18 No. 2, Mei 2013, h. 75

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Cetakan X (Edisi Revisi), Djambatan, Jakarta, 2005, h.18

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, h. 9-10 (selanjutnya disebut Urip Santoso II)

⁴ Sudarsono, “Kewenangan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dalam Sistem Pemerintahan Indonesia”, *Disertasi*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Arilangga, Surabaya, 2022, h. 11

Pengusahaan Batam kepada Pengguna Tanah, untuk dipergunakan sesuai peruntukan yang ditentukan.

Pada prinsipnya Hak Pengelolaan atas seluruh areal tanah di Kota Batam sudah lahir sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam (selanjutnya disebut Keppres Nomor 41 Tahun 1973). Pemberian Hak Pengelolaan tersebut didasari oleh UUPA dan merupakan suatu entitas yang diberikan pemerintah kepada seseorang atau badan tertentu. Badan Pengusahaan Batam diberikan status tanah Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah negara dan diatas HPL-nya dapat diberi HGU, HGB, dan Hak Pakai yang berjangka waktu dengan perjanjian.

Pengalokasian tanah di Kota Batam dapat diberikan dengan cara Perjanjian Pengalokasian Tanah antara BP Batam kepada Pihak lain yang memuat beberapa persyaratan tertentu yang disepakati oleh kedua belah pihak berdasarkan Pasal 1320 BW. Pada dasarnya kontrak berawal dari perbedaan atau ketidaksamaan kepentingan di antara para pihak.⁵ Dalam perjanjian tersebut memuat beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh penerima pengalokasian tanah apabila kewajiban tersebut tidak terpenuhi maka BP Batam sebagai Instansi yang berwenang, berhak membatalkan pengalokasian tanah secara sepihak.

BP Batam dan PT. Tria Galang Emas mengikatkan diri dengan perjanjian yang dibuat pada tanggal 12 Desember Tahun 2007 dengan Nomor 761/SPJ/KD-AT/L/XII/2007 yang mana objek perjanjian tersebut adalah tanah seluas 263.465 m². Objek tersebut diketahui belum memiliki sertifikat hak pengelolaan, sehingga PT. Tria Galang Emas terhambat untuk melakukan pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Pada 14 Agustus Tahun 2020 terbit Surat Keputusan BP Batam Nomor 163 Tahun 2020 tentang Pembatalan Pengalokasian dan Penggunaan Tanah Atas Bagian-Bagian Tertentu Daripada Tanah Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam atas nama PT. Tria Galang Emas. Kemudian pada tanggal 30 Desember Tahun 2020 BP Batam melakukan perjanjian penggunaan tanah dengan objek yang sama kepada pihak lainnya yaitu PT. Wiraraja Tangguh dengan Nomor 8736/A3/L/12/2020. Inkonsistensi BP Batam dalam melakukan perjanjian ini mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum atas objek tanah tersebut.

METODE

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah Penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini untuk memperoleh informasi dari berbagai aspek masalah yang dicari jawabannya adalah dengan 3 metode pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), studi kasus (*case study*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keabsahan Perjanjian Badan Pengusahaan Batam dalam melakukan Pengalokasian Tanah di Kota Batam

Berdasarkan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 menyatakan bahwa Pulau Batam yang termasuk dalam wilayah Daerah Tingkat I Propinsi Riau, ditetapkan sebagai Daerah Industri Pulau Batam, dimana seluruh wilayah Pulau Batam merupakan lingkungan kerja Daerah Industri Pulau Batam. Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 menentukan bahwa penguasa yang bertanggung jawab atas pengembangan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, selanjutnya disebut sebagai Otorita Batam, yang bertanggung jawab secara

⁵ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proposionalitas dalam Kontrak Komersial*, Cetakan Ke-6, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2023, h.1

langsung kepada Presiden. Sebagai lembaga yang langsung dibawah Presiden, dimasa kepemimpinan Presiden Soeharto yang *executive heavy*, kedudukan Otorita Batam menjadi sangat kuat sehingga segala kebijakannya dapat diimplementasikan secara optimal. Kuatnya Otorita Batam mampu memberikan jaminan stabilitas dan kepastian hukum untuk berinvestasi, sehingga berhasil mengantarkan pembangunan Batam melaju cepat.⁶

Bertambah pesatnya kemajuan pembangunan dan perkembangan penduduk di Pulau Batam, dibentuklah Kota Madya Batam sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 tentang Pembentukan Kotamadya Batam di Wilayah Daerah Propinsi Tingkat I Riau. Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 menyatakan “Hal-hal yang menyangkut hubungan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini dengan pelaksanaan pembangunan daerah industri Pulau Batam, diatur dengan Keputusan Presiden”.

Tindak lanjut dari Pasal diatas, Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Hubungan Kerja Antara Kotamadya Batam Dengan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1984 dengan baik memperjelas pembagian wewenang dan tugas antara Otorita Batam dengan Pemerintah Kotamadya Batam, dimana Otorita bertanggungjawab atas pengembangan daerah industri Pulau Batam, sedangkan Pemerintah Kotamadya Batam bertanggungjawab pada bidang pemerintahan, membina kehidupan masyarakat Kotamadya Batam disegala bidang, dan mengkoordinasikan bantuan dan dukungan pembangunan daerah industri Pulau Batam. Dinamika perubahan zaman, Kota Batam secara resmi ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dengan peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam.

Pada hal ini terjadinya peralihan pengelolaan pembangunan Kota Batam dari Pengelolaan Pertanahan di Kota Batam juga terjadi Peralihan sebagaimana disebutkan Pasal 4 PP Nomor 46 Tahun 2007:

- 1) Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 2) Hak-hak yang ada diatas Hak Pengelolaan atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir.
- 3) Untuk perpanjangan/pembaharuan hak setelah hak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, akan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (selanjutnya disebut dengan PP Nomor 5 Tahun 2011), Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa dengan Peraturan Pemerintah ini, kawasan Batam ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas untuk jangka waktu 70 (tujuh puluh) tahun sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah ini. Pasal 2 huruf C PP Nomor 5 Tahun 2011 menyebutkan sebagai berikut:

- 1) Aset Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam merupakan aset negara yang dikelola oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

⁶ Indef, *kajian Revitalisasi Free Trade Zone Batam*, BP Batam, Batam, 2016, h. 26

2) Aset negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan statusnya sebagai Barang Milik Negara pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam oleh Menteri Keuangan.

Berdasarkan aturan tersebut, maka Perjanjian yang dibuat antara Otorita Batam dengan PT. Tria Galang Emas berubah menjadi Perjanjian antara BP Batam dengan PT. Tria Galang Emas, untuk selanjutnya kewenangan perpanjangan, peralihan, pembaharuan dan lain sebagainya menjadi kewenangan BP Batam sebagai pemegang HPL.

Status Hak Pengelolaan di Kota Batam memiliki karakteristik yang berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya di Indonesia. Perbedaan ini diatur dalam Keppres Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, yang secara tegas memberikan mandat kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk mengelola seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan (*vide* Pasal 6 ayat (2) huruf a). Hak Pengelolaan tersebut memberi wewenang kepada Ketua BP Batam untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai dan atau hak guna bangunan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA; serta menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Pemegang HPL berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya memiliki otoritas untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya dan menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya dengan ketentuan pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Wewenang yang lahir dari hak menguasai dari Negara itu pada hakekatnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Amanat konstitusi yang lahir dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 inilah yang kemudian dijabarkan melalui UUPA. Konteks dalam hal ini menurut Bagir Manan, ada kewajiban yang harus diwujudkan oleh Negara.⁷

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Administrasi Lahan (selanjutnya disebut dengan Perka BP Nomor 10 Tahun 2017), BP Batam merupakan badan yang mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengelolaan, pengembangan dan pembangunan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam.

Pasal 4 Perka BP Nomor 10 Tahun 2017 menyebutkan bahwa BP Batam berwenang menyelenggarakan Hak Pengelolaan atas Tanah, meliputi;

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan bagian-bagian tanah tertentu dari Hak Pengelolaan;
- b. Menggunakan Lahan untuk keperluan pelaksanaan fungsi dan tugas pokok Badan Pengusahaan Batam;
- c. Menyerahkan penggunaan bagian-bagian Bidang Tanah tertentu dari Hak Pengelolaan kepada Pemohonan yang memenuhi ketentuan dan persyaratan yang ditetapkan oleh BP Batam dari waktu ke waktu; dan

⁷ Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas RUU Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH Universitas Pejadjaran, Bandung, 1999, h. 1-2

d. Menerima uang pemasukan atau ganti rugi.

Penyelenggaraan pengelolaan tanah di wilayah kerja BP Batam berdasarkan Pasal 2 Perka BP Nomor 3 Tahun 2020, meliputi pelaksanaan pengadaan dan pengalokasian tanah, pengawasan, perpanjangan, pemecahan, dan penggabungan, pembebanan dan pembebasan uang wajib tahunan, dan pengarsipan.

Pengalokasian tanah di Kota Batam berdasarkan PP Nomor 62 Tahun 2019 diutamakan untuk pengelolaan, pembangunan dan pengembangan kegiatan di bidang ekonomi, seperti sektor perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata, logistik, pengembangan teknologi, energi, kesehatan dan farmasi, dan bidang lainnya. Jelas bahwa BP Batam memiliki tugas kewenangan atas pengelolaan tanah di Kota Batam. Atas dasar hak menguasai negara yang dilimpahkan kepada BP Batam inilah, BP Batam berhak mengalokasikan tanah tersebut kepada pihak yang lainnya salah satunya yaitu PT Tria Galang Emas dengan perjanjian Nomor 761/SPJ/KD-AT/L/XII/2007 untuk mengoptimalkan pembangunan Kota Batam dalam sektor perindustrian. Peranan BP Batam sangat penting untuk mewujudkan pertumbuhan dan pembangunan Kota Batam yang berorientasi kepada kemajuan Kota Batam yang lebih baik. Sebagaimana bahwa tugas BP Batam sudah jelas yaitu sebagai Pengembang.

Hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, memberikan keleluasaan kepada pemegangnya untuk mengatur dan memanfaatkan tanah negara, termasuk memberikan kepada badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, kemudian memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hak pengelolaan tidak dapat diberikan kepada individu perorangan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria penjelasan umum II Angka 2 yang berbunyi:

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang dan atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya: hak miliki, hak guna bangunan, hak pakai dan atau memberikannya dalam pengelolaan kepada badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

BP Batam sebagai Instansi pemegang hak pengelolaan atas seluruh areal tanah di Kota Batam, wajib melakukan permohonan HPL yang diajukan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966, hak pakai dan hak pengelolaan yang dimiliki oleh departemen, direktorat, dan daerah swatantra wajib didaftarkan ke Kantor Jawatan Pendaftaran Tanah (sekarang disebut Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota) karena hak pakai dan hak pengelolaan termasuk objek pendaftaran tanah. Jelas bahwa HPL yang dimiliki oleh BP Batam harus di mohonkan kepada Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sertifikat sehingga *legal basis* nya jelas yaitu dengan diterbitkannya sertifikat sebagai bukti hak.

Permohonan HPL diajukan secara tertulis Pasal 33 Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2021. Permohonan HPL memuat keterangan mengenai pemohon dan keterangan mengenai tanahnya. Selanjutnya menurut Pasal 35 Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2021 ada beberapa tahapan pemeriksaan yang harus dilakukan yaitu, tahap pertama, Kepala Kantor Pertanahan melakukan verifikasi kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan HPL dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tahap kedua, Kepala Kantor Pertanahan mengajukan berkas permohonan tersebut untuk mendapatkan persetujuan dari Kepala Kantor Wilayah. Setelah permohonan telah memenuhi syarat, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan tersebut

kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya. Tahap ketiga, Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memperhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah, dan memutuskan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6 Perka BP Nomor 10 Tahun 2017 menyebutkan pengalokasian tanah dilakukan atas tanah yang sudah mendapatkan sertifikat HPL yang diterbitkan oleh menteri yang bertanggungjawab di bidang agraria/pertanahan dan bebas dari penguasaan pihak-pihak yang tidak berhak (*clean and clear*). Sebelum diterbitkannya Perka BP Nomor 10 Tahun 2017, PT Tria Galang Emas sudah mengikatkan dirinya dengan BP Batam dengan perjanjian yang dibuat pada Tahun 2007.

Atas dasar kewenangan tersebut, maka pemegang HPL dapat memberikan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga. Perjanjian antara BP Batam dan PT. Tria Galang Emas menggunakan hak atas tanah yang belum bersertifikat sebagai objeknya. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) PP 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara menyebutkan bahwa Kementrian, Jawatan atau Daerah Swantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek. Jelaslah bahwa BP Batam boleh saja membuat perjanjian dengan pihak lainnya dengan objek yang belum diterbitkan sertifikat HPL-nya dikarenakan oleh apa yang diatur dalam Undang-Undang tidak mengharuskan adanya sertifikat itu dalam membuat perjanjian.

Unsur pembentukan perjanjian berdasarkan Pasal 1320 BW yaitu kesepakatan, kecakapan, suatu hal tertentu, dan kausa yang diperbolehkan. Keempat syarat tersebut menjadi mutlak untuk suatu perjanjian yang sah diakui dan dilindungi oleh hukum, sehingga keberlakuannya memiliki kepastian hukum. Syarat pertama dan kedua merupakan syarat subjektif sedangkan syarat ketiga dan keempat merupakan syarat objektif. Apabila syarat sepakat maupun cakap sebagai unsur subjektif tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut dinyatakan *vernietigbar/voidable* atau dapat dibatalkan (*vide* Pasal 1331 *jo.* Pasal 1449 BW).⁸ Lain halnya apabila syarat objek tertentu maupun kausa yang diperbolehkan sebagai unsur objektif tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum, yang artinya perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada dan secara otomatis tidak berlaku. Sesuai dengan penelusuran hakikat Pasal 1332, 1333, 13355, dan 1337 BW. Syarat objektif tidak terpenuhi mengakibatkan perjanjian yang bersangkutan dinyatakan batal atau *nietig/void*.⁹

Kapasitas hukum seseorang sebagai subjek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*de arager nan de rechten en plichten*), baik itu manusia (*naturlijke persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan, dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegheid*) yang dimilikinya. Tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum yang banyak terjadi pada masyarakat mengakibatkan adanya hubungan hukum.¹⁰

Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Batam Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lahan (Perka BP Batam Nomor 3 Tahun 2020) menyebutkan “Alokasi Tanah adalah penyerahan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam kepada Pengguna Tanah, untuk dipergunakan sesuai peruntukan yang ditentukan.” Alokasi tanah dapat dilakukan apabila ada Pemohon Alokasi Tanah, Objek Alokasi Tanah, Peruntukan Tanah, Jangka Waktu Pengalokasian Tanah.

⁸ *Ibid.* h. 141

⁹ *Ibid.* h. 153-154

¹⁰ *Loc. Cit.*, Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, h. 265

Pihak yang dapat mengelola dan menerima tanah dari Badan Pengusahaan Batam disebut subjek pengalokasian tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Batam Nomor 27 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pengalokasian Lahan (selanjutnya disebut Perka BP Batam Nomor 27 Tahun 2017) menyebutkan bahwa yang menjadi subjek dalam pengalokasian tanah adalah:

1. Warga Negara Indonesia
2. Orang Asing
3. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
4. Instansi Pemerintah.

Subjek pengalokasian tanah yang telah mendapatkan persetujuan atas lokasi yang dimohonkan sesuai dengan syarat dan ketentuan yang berlaku disebut sebagai pengguna tanah, sesuai dengan definisi yang tertuang dalam Perka BP Batam Nomor 27 Tahun 2017 pengguna tanah adalah pemohon yang telah memenuhi syarat yang disetujui oleh Badan Pengusahaan Batam untuk mendapat hak alokasi tanah, perpanjangan alokasi tanah atau pembaharuan alokasi.

Ketentuan Pasal 3 ayat (2) khususnya huruf d dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya mengatur tentang sebagian materi atau isi perjanjian pemberian penggunaan tanah dengan HPL wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis, salah satunya adalah ketentuan mengenai hak atas tanah yang akan dimohonkan oleh pihak ketiga pada pemegang HPL. Dalam pasal tersebut mengatur agar dalam membuat perjanjian pemberian/penyerahan atas sebagian tanah dengan HPL, mencantumkan klausul jenis hak atas tanah yang disepakati dan akan diberikan oleh pemegang HPL kepada pihak ketiga, apakah HGB atau Hak Pakai, jumlah uang pemasukannya serta jenis bangunan yang akan didirikan diatas tanah tersebut.

Mengoptimalkan aset yang berada di Kota Batam, khususnya berupa tanah. BP Batam sebagai subjek pemegang hak pengelolaan dapat memberikan hak guna bangunan diatas hak pengelolaan bagi pihak ketiga yang berada dalam penguasaan BP Batam. Perizinan untuk memaknai tersebut bersifat sementara dan setiap waktu dapat dicabut kembali.

Sehubungan dengan penyerahan bagian tanah hak pengelolaan BP Batam kepada pihak ketiga, persyaratan-persyaratan tersebut dituangkan dalam bentuk perjanjian yang diadakan oleh para pihak yang juga merupakan hukum bagi hubungan konkret yang bersangkutan (*vide* Pasal 1338 BW) tetapi ada pembatasnya, yaitu khusus di bidang hukum tanah. Sepanjang perjanjian yang diadakan itu tidak melanggar atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UUPA.¹¹

PT. Tria Galang Emas bermaksud untuk memperoleh Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, sebagaimana Pasal 35 ayat 1 UUPA menetapkan bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu yang telah ditentukan paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Pemegang hak guna bangunan bukanlah pemegang hak atas tanah tempat bangunan tersebut didirikan hal tersebut merupakan dua hal yang terpisah. Hal ini merupakan konsekuensi dari penerapan asas pemisahan horizontal (*horizontale scheidig*) dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia.

Prosedur pemberian hak guna bangunan diatas tanah hak pengelolaan BP Batam mengacu pada Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lahan. Pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa pemohon alokasi lahan adalah;

¹¹ Boedi Harsono, h. 275-278

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Orang Asing;
- c. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; atau
- d. Instansi Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) Perka BP Batam Nomor 3 Tahun 2020 dokumen Pengalokasian Tanah, meliputi:

- a. Surat Keputusan Pengalokasian Lahan
- b. Faktur Uang Wajib Tahunan; dan
- c. Surat Perjanjian Penggunaan Tanah.

Faktur merupakan kewajiban pembayaran dari Pengguna Tanah, faktur tersebut diterbitkan oleh Direktorat Pengelolaan Tanah. Hal-hal yang termuat dalam faktur yaitu biaya pengukuran, uang wajib tahunan, koreksi uang wajib tahunan atas perubahan penggunaan, administrasi peralihan, perubahan dokumen dan pendapatan lain yang disepakati dalam surat perjanjian penggunaan tanah.

Subyek alokasi lahan harus memenuhi Uang Wajib Tahunan yang ditetapkan oleh BP Batam dengan tarif berdasarkan lokasi atau wilayah, jangka waktu penggunaan, luas dan peruntukan tanah. Syarat-syarat yang ditentukan oleh BP Batam peraturan perundang-undangan tersebut kemudian telah dilaksanakan oleh PT. Tria Galang Emas dengan melakukan pembayaran Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (selanjutnya disebut UWTO) sebesar Rp. 8.796.800.250,- (delapan milyar tujuh ratus sembilan puluh enam juta delapan ratus ribu dua ratus lima puluh rupiah) dan Uang Faktur Jaminan Pelaksanaan Pembangunan Atas Pengalokasian Tanah Di atas Tanah HPL Otorita Batam, sebesar Rp. 219.920.625,- (dua ratus sembilan belas juta sembilan ratus dua puluh ribu enam ratus dua puluh lima rupiah). Untuk masa 30 (tiga puluh) tahun sejak ditandatanganinya perjanjian tersebut.

Setelah melakukan pembayaran UWTO, pada tanggal 04 Januari 2008 Otorita Batam atau sekarang yang disebut dengan BP Batam menerbitkan Surat Keputusan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Nomor : 05/KPTS/ KA-AT/L/I/2008 tentang Pengalokasian dan Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.

BP Batam menerbitkan Izin Pematangan Lahan untuk melanjutkan ke Pembangunan Fisik, PT. Tria Galang Emas diwajibkan menjalankan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat 1 huruf a, b, dan c Peraturan BP Batam Nomor 27 Tahun 2017 *jo.* Peraturan Kepala BP Batam Nomor 3 Tahun 2020, yaitu:

“Sebelum melaksanakan Pembangunan pada Lahan, maka Pengguna Lahan diwajibkan untuk mengurus dan mendapatkan dokumen terkait perizinan pembangunan, antara lain:

1. Fatwa Planalogi;
2. Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan;
3. Izin Lingkungan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.”

Atas permohonan PT. Tria Galang Emas, BP Batam telah menerbitkan Fatwa Planalogi yang kemudian dapat dilanjutkan PT. Tria Galang Emas untuk mengurus Izin Mendirikan Bangunan dan Izin Lingkungan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Telah tercantum secara jelas bahwa PT. Tria Galang Emas selaku penerima alokasi tanah berdasarkan Surat Perjanjian Nomor 761/SPJ/KD-AT/L/XII/2007 tentang Perjanjian Pengalokasian, Penggunaan dan Pengurusan Tanah Atas Bagian-Bagian Tertentu Dari Pada Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.

Tindak lanjut komitmen PT. Tria Galang Emas untuk melakukan pembangunan fisik diatas lahan tersebut, namun masalah muncul pada saat PT. Tria Galang Emas mengajukan Permohonan Keterangan Proses Sertifikat Hak Pengelolaan, dimana surat tersebut bertujuan

agar supaya tanah yang dialokasikan memiliki alas hak berupa sertifikat HPL, hal ini dikarenakan sertifikat HPL merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh PT. Tria Galang Emas guna mengajukan permohonan IMB sebagaimana yang diatur dan dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a, b, dan c Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan dikuatkan juga oleh Pasal 9 ayat (2) huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan. Karena salah satu syarat untuk melakukan pembangunan fisik diatas tanah adalah harus memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dari Pemerintah Kota Batam.

Bahwa BP Batam telah mengeluarkan Surat Keterangan Hak Pengelolaan, akan tetapi Pemerintah Kota Batam tidak dapat menerbitkan Surat Izin Mendirikan Bangunan berdasarkan hanya Surat Keterangan Hak Pengelolaan yang dikeluarkan BP Batam, karena yang dimintakan adalah Sertifikat Hak Pengelolaan yang dikeluarkan Kantor Pertanahan Kota Batam dalam bentuk salinan.

Hal ini menghambat PT. Tria Galang Emas untuk melaksanakan prestasi yang dituangkan dalam Perjanjian dengan BP Batam. BP Batam beranggapan bahwa PT. Tria Galang Emas telah menelantarkan tanah yang dialokasikan kepadanya dengan tidak mengindahkan alasan-alasan yang menjadi kendala dalam proses pelaksanaan prestasi tersebut sehingga terbit Surat Keputusan Pembatalan Pengalokasian Tanah yang dikeluarkan oleh BP Batam.

Perjanjian Pengalokasian Tanah antara BP Batam dan PT. Tria Galang Emas terlihat dengan jelas aspek perbedaan posisi tawar diantara para pihak, yang satu dengan kedudukan sebagai pihak yang kuat baik secara ekonomi dan sosial dan bahkan secara kemampuan mempengaruhi, bertolak belakang dengan pihak penerima alokasi tanah yang mempunyai keterbatasan dan kekurangannya baik secara ekonomi, sosial, dan kemasyarakatan. Perjanjian pengalokasian tanah yang dibuat dan diberlakukan BP Batam tidak melindungi hukum para penerima alokasi, dengan tidak dapatnya melindungi kepentingan hukum para penerima alokasi tanah.

Perjanjian sebagai proses mata rantai hubungan para pihak harus dibangun berdasarkan pemahaman keadilan yang dilandasi atas pengakuan hak para pihak. Pengakuan terhadap eksistensi hak para pihak tersebut termanifestasi dalam pemberian peluang dan kesempatan yang sama dalam pertukaran kepentingan (hak dan kewajiban).¹² Objek yang diperjanjikan merupakan kewajiban BP Batam, harusnya sudah memiliki Sertifikat Hak Pengelolaan atas nama BP Batam agar supaya masalah yang demikian tidak terjadi sehingga menghambat pembangunan dan pengembangan Kota Batam khususnya proses pembangunan fisik oleh PT. Tria Galang Emas.

Akibat Hukum adanya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tanjung Pinang yang Membatalkan Surat Keputusan Badan Pengusahaan Batam

Pelaksanaan kegiatan pengelolaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, BP Batam mempunyai kewenangan untuk membuat ketentuan-ketentuan sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang serta peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Kepastian Hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum suatu peraturan yang dibuat dan di Undangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

¹² Agus Yudha Hernoko, "Asas Proporsionalitas Sebagai Perwujudan Doktrin Keadilan Berkontrak", *Perspektif*, Vol. XII, No. 3, September 2007, h. 235

Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian hukum aturan dapat terbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Kepastian Hukum menurut Peter Mahmud Marzuki merupakan bentuk konkrit aturan hukum dalam bentuk tertulis dan tidak tertulis yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi setiap orang untuk bertingkah laku dalam masyarakat. Peraturan tersebut menjadi batasan dan acuan bagi masyarakat dalam melakukan tindakan terhadap pihak lainnya. Adanya peraturan semacam itu dan pelaksanaan aturan merupakan bentuk kepastian hukum.¹³

Moch Isnaeni menyebutkan beberapa asas sebagai tiang penyangga hukum penyangga Hukum Kontrak, yaitu asas kebebasan berkontrak yang berdiri sejajar dengan asas-asas lain berdasar proporsi yang berimbang, yaitu:¹⁴

- a. Asas *pacta sunt servanda*;
- b. Asas kesederajatan;
- c. Asas *privity of contract*;
- d. Asas konsensualisme, dan
- e. Asas iktikad baik.

Terkait dengan asas-asas hukum kontrak sebagaimana diatas, para sarjana memberi porsi perhatian yang berbeda, namun dalam beberapa hal terdapat persamaannya. Dari berbagai asas hukum yang terdapat dalam hukum kontrak terdapat empat asas yang dianggap sebagai saka guru hukum kontrak, yaitu:¹⁵

- a. Asas kebebasan berkontrak.
- b. Asas konsensualisme.
- c. Asas *pacta sunt servanda*.
- d. Asas iktikad baik.

Berdasarkan Pasal 1320 BW 4 syarat dihubungkan dengan Pasal 1335 jo 1337 BW, diartikan sebagai tujuan bersama yang hendak dicapai para pihak dalam hubungan kontraktual yang mereka buat. Adapun isi perjanjian terkait dengan penentuan sifat serta luasnya hak dan kewajiban yang timbul dari hubungan kontraktual para pihak (terkait dengan substansi hak dan kewajiban yang saling dipertukarkan para pihak).¹⁶

Instrumen penting untuk menemukan makna pernyataan-pernyataan dalam hubungan kontraktual para pihak, khususnya kontrak antara BP Batam dan PT. Tria Galang Emas adalah melalui “interpretasi”. Hal ini karena perjanjian yang memuat pernyataan-pernyataan tersebut umumnya dituangkan dalam bentuk bahasa (tertulis). Satu kata atau istilah dapat mempunyai satu atau seratus bahkan seribu arti yang harus secara tepat dikonstruksikan ke dalam bahasa hukum.

Pasal 1234 BW menyebutkan bahwa wujud prestasi meliputi tiga hal, yaitu:

1. Memberikan sesuatu, perikatan dengan prestasi untuk memberikan sesuatu apabila prestasi tersebut berwujud menyerahkan suatu barang atau memberikan kenikmatan atas suatu benda.
2. Berbuat sesuatu, setiap prestasi untuk melakukan sesuatu yang bukan menyerahkan suatu barang atau memberikan kenikmatan atas suatu benda, atau
3. Tidak berbuat sesuatu, setiap prestasi untuk tidak melakukan sesuatu perbuatan tertentu.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2008, h.158

¹⁴ M. Isnaeni, “Hukum Perikatan dalam Era Perdagangan Bebas”, *Pelatihan Hukum Perikatan Bagi Dosen dan Praktisi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 6-7 September 2006, h. 5

¹⁵ Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Nindyo Pramono dalam makalah yang berjudul, “Kontrak Komersial: Pembuatan dan Penyelesaian Sengketa,” dalam acara *Pelatihan Hukum Perikatan bagi Dosen dan Praktisi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 6-7 September 2006, h. 1-3

¹⁶ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Cet. Ke-6, Jakarta, Pranamedia Group, 2023, h. 203

Pembatalan adalah ketika suatu kontrak dianggap batal demi hukum, sehingga tidak lagi diakui mengikat secara hukum. Yang dimaksud dengan pembatalan perjanjian pada dasarnya adalah suatu keadaan yang membawa akibat suatu hubungan kontraktual perjanjian itu dianggap tidak pernah ada. Akibat hukum pada pembatalan perjanjian adalah pengembalian pada posisi semula sebagaimana halnya sebelum terjadi perjanjian.¹⁷

Terdapat beberapa kondisi yang memungkinkan BP Batam untuk membatalkan perjanjian secara sepihak sebelum masa berlakunya habis, berdasarkan Pasal 38 ayat (3) Perka BP Nomor 3 Tahun 2020, yaitu:

- a. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah;
- b. Tidak dilaksanakannya realisasi dan pemenuhan kewajiban sebagaimana dimaksud pada Pasal 26;
- c. Tidak dipenuhinya ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- d. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Surat Keputusan Pembatalan Alokasi Tanah adalah Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Badan Pengusahaan Batam kepada pengguna tanah karena tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana telah diperjanjikan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah. Surat Keputusan Pembatalan Alokasi Tanah merupakan surat resmi yang dikeluarkan BP Batam sebagai sanksi administratif atas pelanggaran perjanjian penggunaan tanah. Surat Keputusan Pembatalan Alokasi ini masuk kedalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN) 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 berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan Pembatalan yang dikeluarkan oleh BP Batam merupakan bentuk dari kebijakan administrasi pemerintahan yang dikeluarkan oleh eksekutif dalam kewenangannya sebagai pembuat kebijakan/keputusan sebagai bentuk evaluasi atas kewenangan BP Batam yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan tanah yang dialokasikan kepada PT. Tria Galang Emas. Bahwa dengan dikeluarkannya keputusan pembatalan pengalokasian oleh BP Batam kepada PT Tria Galang Emas maka keputusan tersebut bersifat konkrit, individual dan final. Namun ada beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh PT. Tria Galang Emas untuk melindungi kepentingannya yaitu mengajukan gugatan kepada PTUN dengan melampirkan bukti-bukti kemudian dapat dipertimbangkan oleh hakim.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, ada 2 (dua) pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yaitu, dapat dibatalkan dan dinyatakan batal demi hukum. Dapat dibatalkan, maksudnya adalah apabila tidak sesuai prosedur dan substansinya. Apabila tidak memenuhi syarat-syarat formil maka dinyatakan batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada.

Pembatalan berdasarkan Surat Pembatalan Alokasi Tanah dari BP Batam kepada PT. Tria Galang Emas dapat dibatalkan dikarenakan BP Batam dengan tidak mempertimbangkan kepentingan PT. Tria Galang Emas yaitu Sertifikat HPL untuk melakukan permohonan IMB, dikarenakan Pemerintah Kota Batam menolak mengeluarkan IMB apabila hanya berdasarkan surat perjanjian saja. BP Batam harus memperhatikan kepentingan PT. Tria Galang Emas, jelas bahwa tugas BP Batam melakukan pengawasan realisasi pengurusan dokumen

¹⁷ Agus Yudha Hernoko, *Loc. Cit.* h. 264

penggunaan tanah dan teknis terkait supaya PT. Tria Galang Emas tidak mengalami hambatan dalam pemenuhan prestasi dalam perjanjian.

Pasal 2A ayat (1) PP Nomor 62 Tahun 2019 menyebutkan bahwa BP Batam dalam melakukan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam harus sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun pada kenyataannya Pada kasus Putusan Nomor 17/G/2020/PTUN.TPI, BP Batam telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik khususnya Asas Kecermatan Formal, Asas Fair Play, Asas Keterbukaan, Asas Kepercayaan dan Asas Kepastian Hukum dalam menerbitkan Surat Keputusan Pembatalan Nomor 163 Tahun 2020.

BP Batam membatalkan perjanjian pengalokasian tanah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Pembatalan Alokasi Tanah kepada PT. Tria Galang Emas dengan tidak mengindahkan alasan-alasan yang PT. Tria Galang Emas sampaikan. Masih terdapat upaya hukum yang dapat diajukan oleh PT. Tria Galang Emas, diketahui bahwa BP Batam memiliki kewajiban untuk menyerahkan salinan HPL atas objek tanah yang diperjanjikan sebelumnya kepada PT. Tria Galang Emas, namun setelah terbit sertifikat HPL-nya pada Tahun 2019 BP Batam mengeluarkan Surat Keputusan Pembatalan Pengalokasian Tanah yang ditujukan kepada PT. Tria Galang Emas.

Tindakan BP Batam selanjutnya melakukan perjanjian dengan Pihak lainnya yaitu PT. Wiraraja Tangguh yang dituangkan kedalam Surat Perjanjian Nomor 8736/A3/L/12/2020, sebelum meneliti lebih lanjut kepentingan pihak yang terkendala sebelumnya. Hal ini menyebabkan tidak adanya kepastian hukum atas tanah yang sebelumnya dikuasai oleh PT. Tria Galang Emas tersebut.

Keputusan Pemerintah tidak memerlukan persetujuan publik atau persetujuan pihak lainnya yang terkait. Dikatakan demikian karena pemerintah memiliki kebebasan mutlak untuk mengambil keputusan tanpa terkendali oleh kehendak pihak lain, dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak terikat oleh kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak dengan pihak lain, hal ini menunjukkan kebebasan penuh bagi pemerintah dalam mengambil keputusan.¹⁸

Kedudukan istimewa pemerintah yang serba khusus yang melekat padanya, tidak dimiliki oleh warga negara, telah menyebabkan perbedaan pendapat yang berkepanjangan dalam sejarah pemikiran hukum, yaitu berkenaan dengan apakah negara dapat digugat atau tidak di depan hakim. Dalam menjalankan pemerintahan, negara memiliki kebebasan bertindak yang lebih luas dibandingkan dengan individu, namun dalam hal ini tetap harus dibatasi oleh hukum. Oleh karena itu, persoalan menggugat pemerintah di hadapan hakim tidaklah dapat dipersamakan dengan menggugat masyarakat biasa.¹⁹

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menjamin memberikan perlindungan hukum kepada warga negara, dengan memastikan bahwa keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Adanya aturan ini mencegah pemerintah dari tindakan yang merugikan kepentingan masyarakat. Selain itu Undang-Undang ini mengawasi perkembangan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) yang telah diterapkan selama beberapa dekade yang lalu kedalam norma hukum di Indonesia.

Onrechtmatige overheidsdaad dalam Pasal 1 Angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, h. 274

¹⁹ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983, h. 55

Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) didefinisikan sebagai sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintah, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No mor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN) Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Maka apabila KTUN tersebut merugikan pihak lain perbuatan tersebut apabila terpenuhi unsur perbuatan melanggar hukum masuk kedalam *onrechtmatige overheidsdaad*.

Kedudukan BP Batam dalam hal ini sama halnya dengan seseorang atau badan hukum perdata, yaitu setara dihadapan hukum. Sehingga BP Batam dapat menjadi tergugat maupun penggugat. Konteks ini merupakan prinsip kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*) yang menjadi salah satu unsur negara hukum terimplementasi. Tidak ada diskriminasi dalam penerapan hukum perdata memberikan perlindungan yang setara baik kepada BP Batam maupun PT. Tria Galang Emas.

Surat Keputusan BP Batam Nomor 163 Tahun 2020 menimbulkan ketidakpastian akan tanah yang awalnya dilimpahkan kepada PT. Tria Galang Emas. Setelah menerbitkan SK tersebut BP Batam mengadakan perjanjian dengan PT. Wiraraja Tangguh yang dilaksanakan pada tanggal 30 Desember 2020 dengan Nomor 8736/A3/L/12/2020.

Itikad baik PT. Tria Galang Emas dalam pemenuhan prestasi ialah telah melakukan permohonan IMB dan Izin Lingkungan, PT. Tria Galang Emas tetap berkomitmen untuk melakukan pembangunan fisik diatas tanah yang dialokasikan. PT. Tria Galang Emas juga sudah mengirimkan rencana kegiatan beserta dokumen-dokumen pendukung lainnya sebagai wujud pertanggungjawaban atas komitmen tersebut. Pada Tahun 2019 setelah diberitahukan oleh BP Batam bahwa sertifikat HPL sudah terbit, PT. Tria Galang Emas mengajukan surat permohonan kepada BP Batam untuk diberikannya salinan HPL. Namun BP Batam tidak memberikan respon terhadap surat permohonan PT. Tria Galang Emas, hal ini merupakan hambatan bagi PT. Tria Galang Emas guna mendapatkan dokumen yang dibutuhkan untuk melaksanakan rencana prestasi.

Direktur PT. Tria Galang Emas telah berupaya melakukan koordinasi kepada Kepala BP Batam dalam rangka menyampaikan tindak lanjut komitmen PT. Tria Galang Emas untuk melakukan pembangunan fisik diatas alokasi tanah dengan harapan dapat diberikannya salinan sertifikat HPL. Setelah melakukan koordinasi tersebut BP Batam malah mengeluarkan Surat Keputusan Pembatalan Alokasi Tanah yang ditujukan kepada PT. Tria Galang Emas tanpa memberikan surat peringatan ke-2 dan ke-3. Dalam menerbitkan Surat Keputusan Pembatalan tersebut BP Batam melakukan kesalahan prosedur.

Diketahui setelah menerbitkan SK Pembatalan kepada PT. Tria Galang Emas, BP Batam mengadakan perjanjian dengan PT. Wiraraja Tangguh sedangkan masih ada upaya hukum yang dapat ditempuh oleh PT. Tria Galang Emas. Hal ini bertentangan dengan Pasal 38 ayat (3) huruf d UU No 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa dapat dibatalkan perjanjian tersebut apabila adanya Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Inkonsistensi BP Batam dalam mengadakan perjanjian ini dapat merugikan pihak lainnya. Hendaknya BP Batam memberikan jeda waktu sebelum melakukan perbuatan hukum setelah mengeluarkan Surat Keputusan Pembatalan Alokasi Tanah kepada PT. Tria Galang Emas, untuk memastikan tanah tersebut tidak dalam sengketa.

Setelah Keputusan Pembatalan Alokasi Tanah yang dikeluarkan BP Batam yang didasarkan pada tindakan sewenang-wenang dinyatakan *Onrechtmatige Overheidsdaad* oleh PTUN Tanjung Pinang pada Putusan Nomor 17/G/2020/PTUN.TPI, tanah yang diperjanjikan kembali menjadi hak PT. Tria Galang Emas. Hal ini menjadi dilema bagi PT. Wiraraja Tangguh dikarenakan PT. Wiraraja Tangguh sudah melakukan kewajibannya kepada BP Batam yaitu membayar faktur tagihan cicilan uang wajib tahunan yang telah dibayarkan 3 (tiga) kali cicilan dari total 10 (sepuluh) kali cicilan, 3 (tiga) kali cicilan tersebut berjumlah Rp. 4.451.590.080 (empat milyar empat ratus lima puluh satu juta lima ratus sembilan puluh ribu delapan puluh rupiah). Hal ini menyebabkan PT. Wiraraja Tangguh mengalami kerugian baik itu materill maupun immaterill.

Upaya yang dapat dilakukan oleh PT. Wiraraja Tangguh atas kerugian yang dideritanya ialah dengan mengadakan mediasi dengan BP Batam, oleh bantuan pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa. Hal ini bertujuan sebagai alternatif penyelesaian yang tunduk pada kesepakatan bersama.

Sebelum BP Batam mengadakan perjanjian dengan objek yang sama dengan yang pernah diperjanjikan sebelumnya, sebaiknya memastikan bahwa perjanjian sebelumnya sudah benar-benar berakhir tanpa ada kendala, dan lebih teliti dalam melihat kepentingan pihak lain supaya tidak terjadi kerugian baik itu secara materill maupun immaterill kepada pihak yang lebih lemah dari sudut pandang kekuasaan akibat ketidaksetaraan kedudukan sosial. Serta menerapkan asas-asas umum pemerintah yang baik yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan dengan sebaik-baiknya.

KESIMPULAN

Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BP Batam) yang semulanya adalah Otorita Batam, berwenang untuk melakukan perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan pihak ketiga sebagaimana diamanatkan oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Keabsahan Perjanjian antara Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dan PT. Tria Galang Emas dengan objek tanah hak pengelolaan yang belum bersertifikat adalah sah.

Akibat Hukum putusan pengadilan yang membatalkan Keputusan BP Batam Nomor 163 Tahun 2020 adalah mengesahkan kembali perjanjian yang dibuat antara PT. Tria Galang Emas dan BP Batam sehingga perjanjian tersebut masih berlaku hingga waktu yang ditentukan dalam perjanjian. Dengan adanya Putusan PTUN Tanjung Pinang Nomor 17/G/2020/PTUN.TPI membatalkan perjanjian yang diadakan oleh perbuatan inkonsistensi BP Batam dengan objek tanah yang sama dengan PT. Wiraraja Tangguh, tentunya hal ini menimbulkan kerugian baik materill dan immaterill di salah satu pihak, dimana dalam perjanjian ini jelas terlihat ketidaksetaraan kedudukan pihak yang satu dengan lainnya. BP Batam dalam hal ini mengadakan perjanjian tanpa menganalisa lebih lanjut mengenai objek yang akan tumpang tindih dikarenakan adanya perkara.

REFERENSI

- Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksananya*, Jilid I, Cetakan X (Edisi Revisi), Djambatan, Jakarta, 2005.
- Hernoko, Agus Yudha, *Hukum Perjanjian: Asas Proposionalitas dalam Kontrak Komersial*, Cetakan Ke-6, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2023.
- HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011.
- Indef, *kajian Revitalisasi Free Trade Zone Batam*, BP Batam, Batam, 2016.

- Manan, Bagir, *Beberapa Catatan Atas RUU Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH Universitas Pejadjaran, Bandung, 1999.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2008.
- Santoso, Urip, *Hukum Agaria*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013.
- Hernoko, Agus Yudha, “Asas Proporsionalitas Sebagai Perwujudan Doktrin Keadilan Berkontrak”, *Perspektif*, Vol. XII, No. 3, September 2007.
- Kurniawan, Faizal, “Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Kekayaan Minyak dan Gas Bumi Sebagai Aset Negara Melalui Instrumne kontrak”, *Jurnal Perspektif*, Vol. 18 No. 2, Mei 2013.
- Sudarsono, “Kewenangan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dalam Sistem Pemerintahan Indonesia”, *Disertasi*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2022.
- Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Nindyo Pramono dalam makalah yang berjudul, “Kontrak Komersial: Pembuatan dan Penyelesaian Sengketa,” dalam acara *Pelatihan Hukum Perikatan bagi Dosen dan Praktisi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 6-7 September 2006, h.
- Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Cet. Ke-6, Jakarta, Pranamedia Group, 2023.
- Isnaeni, M., “Hukum Perikatan dalam Era Perdagangan Bebas”, *Pelatihan Hukum Perikatan Bagi Dosen dan Praktisi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 6-7 September 2006.