



Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan

Luh Putu Happy Ekasari

Magister Ilmu Hukum, Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali-Indonesia

happy.ekasari@gmail.com

Published: 30/03/2019

How to cite (in APA style):

Ekasari, L, P, H. (2019). Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan. *Jurnal Hukum Prasada*, 6 (1), 22-35. doi: <http://dx.doi.org/10.22225/jhp.6.1.1006.22-35>

Abstract

Land rights are rights to certain parts of the earth's surface, which are bounded, with dimensions of two in length and width. Certificate of Property Ownership on Land is a legal product issued by the National Land Agency (BPN) as a proof and proof of land ownership. This study aims to examine and understand the strength of the decisions of the State Administrative Court that have permanent legal force against the cancellation of Property Rights Certificates on Land through the authority of the Head of the Land Office and to examine more deeply the strength of binding law Cancellation Decree issued by the Head of the Land Office regarding cancellation of Property Rights Certificate on the land. The research method used in this study is Juridical-Normative research method. The research approach used by the author is a legal approach, conceptual approach, analytical approach, and philosophical approach. The technique used is document study or library study. Legal material collection techniques are carried out by inventory procedures to study and explore the primary, secondary and tertiary legal materials related to this research. The results of this study are the Strength of Administrative Court Decisions that have permanent legal force against the Cancellation of Certificates of Property Ownership over Land is a legal force that binds all people (erga omnes), has the power of proof and has the power of executive law. Legal strength of Cancellation Decree of Land Ownership Certificate issued by the Head of the Land Office has the executorial power/power to be carried out as a follow-up to the implementation of the PTUN ruling which has obtained permanent legal force, which is related to the cancellation order of the Land Rights Certificate.

Keywords: National Land Agency; Authority; Cancellation of Certificate

Abstrak

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Sertifikat Hak Milik atas Tanah adalah produk hukum yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai tanda bukti dan alat pembuktian terhadap pemilikan tanah. Penelitian ini bertujuan Untuk mengkaji dan memahami kekuatan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah melalui kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dan mencermati lebih mendalam tentang kekuatan hukum mengikat Surat Keputusan Pembatalan yang dikeluarkan Kepala Kantor Pertanahan terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Yuridis-Normative. Pendekatan Penelitian yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konsep, pendekatan analitis, dan pendekatan filosofis. Teknik yang digunakan yaitu studi dokumen atau studi kepustakaan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan prosedur inventarisasi

mempelajari dan mendalami bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang berkaitan dengan penelitian ini. Hasil penelitian ini adalah Kekuatan Putusan PTUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan kekuatan hukum yang mengikat semua orang (*erga omnes*), memiliki kekuatan pembuktian dan memiliki kekuatan hukum eksekutorial. Kekuatan hukum Surat Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan mempunyai kekuatan eksekutorial/kekuatan untuk di jalankan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan putusan PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang Amarnya berkaitan dengan perintah pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah.

Kata kunci: Badan Pertanahan Nasional; Kewenangan; Pembatalan Sertifikat

PENDAHULUAN

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar (Harsono, 2008). Sertifikat hak atas tanah pada umumnya merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sertifikat memiliki kekuatan keberlakuan yang sangat penting, hal ini disebabkan karena:

- 1) Sertifikat memberikan kepastian hukum pemilikan tanah bagi orang yang namanya tercantum dalam Sertifikat.
- 2) Pemberian Sertifikat dimaksudkan untuk mencegah sengketa kepemilikan tanah.
- 3) Dengan pemilikan Sertifikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang, ketertiban umum, dan kesusilaan (Sutedi, 2011).

Gugatan terhadap terbitnya Sertifikat Hak Milik atas Tanah, selain disebabkan karena Sertifikat Hak Milik atas Tanah merupakan alat bukti kepemilikan hak atas tanah, Sertifikat juga merupakan salah satu Keputusan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disingkat KTUN), yang bersifat penetapan (*beschikking*). Sertifikat Hak Milik atas Tanah merupakan salah satu bentuk KTUN Kebendaan, yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan, hak yang timbul dari KTUN kebendaan bisa dialihkan kepada pihak lain (Hadjon & Djatmiat, 2006). Oleh karena itu maka Sertifikat Hak Milik atas Tanah juga merupakan suatu keputusan pemerintahan yang bersifat konkret dan individual, yang merupakan pengakuan hak atas tanah bagi pemegang hak tersebut.

Gugatan atas terbitnya Sertifikat Hak Milik atas Tanah disebabkan karena sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia, adalah sistem publikasi negatif. Sistem publikasi negatif dapat diartikan bahwa kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum didalam Sertifikat harus diterima sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya, dengan kata lain bahwa Sertifikat bukan merupakan alat bukti yang bersifat mutlak.

Pendaftaran tanah dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kepastian dan kebenaran data yang disajikan dalam Sertifikat, hal inilah yang menimbulkan peluang bagi pihak lain yang keberatan atas terbitnya Sertifikat hak atas tanah yaitu Sertifikat hak milik atas tanah suatu bidang tanah tertentu menggugat pihak yang namanya tercantum dalam Sertifikat tersebut, atau menggugat pejabat yang berwenang menerbitkan atau mengeluarkan Sertifikat Hak Milik atas Tanah tersebut.

Dalam hal penyelesaian kasus pertanahan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat PTUN) yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap maupun adanya suatu cacat yuridis dalam penerbitan suatu Sertifikat Hak Milik atas Tanah, maka terhadap Sertifikat Hak Milik atas Tanah tersebut dapat dilakukan suatu tindakan hukum pemerintah dalam hal ini pejabat yang berwenang untuk melakukan pembatalan.

Penyelesaian kasus pertanahan adalah bertujuan untuk memberikan kepastian

hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menyebutkan:

“Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah”.

Dalam hal penyelesaian kasus pertanahan terhadap putusan PTUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka terhadap Sertifikat Hak Milik atas Tanah tersebut dapat dilakukan suatu tindakan hukum pemerintah dalam hal ini pejabat yang berwenang untuk melakukan pembatalan. Terkait dengan tindakan hukum pemerintah berupa pembatalan Sertifikat, termasuk pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 56 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menyebutkan:

“Dalam hal pelaksanaan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49, pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan kewenangan pembatalan”.

Kewenangan untuk melakukan pembatalan juga diatur dalam Pasal 56 Ayat (2) dan (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menetapkan Kewenangan pembatalan” sebagaimana dimaksud dalam Ayat 1 meliputi:

- 1) Kepala Kantor Pertanahan, dalam hal keputusan konversi/penegasan/ pengakuan, pemberian hak, pembatalan hak yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
- 2) Kepala Kantor Wilayah BPN, dalam hal keputusan konversi/penegasan/ pengakuan, pemberian hak, pembatalan hak yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN.
- 3) Menteri dalam hal keputusan pemberian hak, keputusan pembatalan hak, keputusan penetapan tanah terlantar yang diterbitkan oleh Menteri. Sedangkan Pasal 56 Ayat (3) menyebutkan bahwa: *“Penerbitan keputusan pembatalan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah BPN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan b, dilakukan atas nama Menteri dan dilaporkan kepada Menteri dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak keputusan pembatalan diterbitkan”.*

Berdasarkan hal tersebut, kewenangan penerbitan Surat Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah berdasarkan putusan PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dilakukan dengan pelimpahan wewenang (delegasi).

Sertifikat Hak Milik atas Tanah adalah suatu produk Pejabat Tata Usaha negara (selanjutnya disingkat Pejabat TUN) sehingga atasnya berlaku ketentuan-ketentuan Hukum Administrasi Negara. Atas perbuatan hukum tersebut seseorang selaku pejabat TUN dapat saja melakukan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan hukum baik karena kesalahan maupun akibat kelalaian menjalankan kewajiban hukumnya. Atas perbuatan yang salah atau lalai tadi menghasilkan produk hukum sertifikat yang salah, baik kesalahan atas subyek hukum dalam sertifikat maupun kesalahan atas hukum dalam sertifikat tersebut. Kesalahan tersebut ditenggarai dapat terjadi dalam berbagai proses pendaftaran tanah. Dengan demikian Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang dihasilkan dapat berakibat batal demi hukum. Apabila perbuatan dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara/BPN maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* atau penyalahgunaan kewenangan dari pejabat TUN.

Perbuatan hukum Pemerintah/BPN dalam melakukan pendaftaran tanah dan menerbitkan Sertifikat Hak Milik atas Tanah sebagai suatu perbuatan hukum, untuk menimbulkan keadaan hukum baru dan melahirkan hak-hak serta kewajiban-kewajiban hukum baru terhadap orang/subyek hukum tertentu, harus memenuhi syarat-syarat dan tidak boleh mengandung unsur kesalahan baik menyangkut aspek teknis pendaftaran tanah maupun aspek yuridis. Kesalahan dalam hal ini berakibat batal atau dapat dibatalkan. Kesalahan data fisik maupun data yuridis dalam pendaftaran tanah akan menghilangkan unsur kepastian hukum hak atas tanah, sehingga orang yang berhak terhadap tanah tersebut akan dirugikan. Kesalahan juga akan berakibat terjadinya

informasi yang salah di BPN sebagai alat kelengkapan negara yang akibatnya juga berarti menciptakan administrasi pertanahan yang tidak tertib.

Kewenangan Pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang dimiliki oleh BPN khususnya dalam hal Pembatalan Sertifikat yang Cacat Administratif di satu sisi memang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi Pihak-pihak yang dirugikan, namun disisi lain kewenangan tersebut juga sangat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Tidak adanya perumusan yang jelas, luas, dan tegas mengenai kategori “kesalahan administrasi” yang disyaratkan dalam penerbitan keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah dalam ketentuan Pasal 24 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menurut Penulis menimbulkan multitafsir, atau kabur.

Dalam hal ditemukan suatu cacat administrasi yang meliputi dan terbatas pada cacat dalam wewenang, cacat prosedur ataupun cacat substansi, dimana KTUN tersebut diterbitkan oleh pejabat yang tidak memiliki wewenang untuk itu atau melampaui kewenangannya. Dan dalam hal terdapat cacat prosedur, yaitu penerbitan KTUN tersebut tidak dilakukan secara cermat atau menyalahi prosedur dalam penerbitannya, dalam hal ini tumpang tindih sertifikat dalam objek yang sama masuk dalam katagori ini, dimana dalam penerbitan salah satu dari sertifikat tersebut menyalahi prosedur penerbitan atau menyalahi kecermatan dalam penerbitannya, maka BPN sebagai instansi yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan dan membatalkan Sertifikat, harus bertanggungjawab untuk memberikan kepastian hukum terhadap permasalahan tersebut, karena keputusan yang prosedurnya tidak sesuai dengan hukum maka secara substansi terdapat cacat meskipun tidak semua cacat prosedur akan juga merupakan cacat secara substansi atau isi dalam KTUN tersebut.

Kewenangan BPN dalam Pasal 24, Pasal 26, dan Pasal 56 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dapat ditafsirkan secara luas dan subjective. BPN memiliki kewenangan untuk membatalkan atau tidak membatalkan Sertifikat Hak Milik atas Tanah terhadap Sertifikat yang cacat administrative. Jika kewenangan tersebut disalahgunakan untuk keuntungan pribadi dan/atau untuk memihak kepentingan pihak-pihak tertentu, maka terhadap Sertifikat yang cacat administrative, memungkinkan pejabat BPN menyalahgunakan kewenangannya dengan menolak untuk membatalkan Sertifikat dengan alasan “tidak terdapat kesalahan administrative”. Sebaliknya, dalam hal Pembatalan Sertifikat dilakukan dengan penyalahgunaan wewenang, maka BPN dapat secara subjective menerima permohonan Pembatalan Sertifikat yang dianggap “cacat administrative”. Karena dalam Peraturan Perundang-undangan pertanahan belum merumuskan secara tegas ukuran/kategori cacat administrasi, cacat prosedur, dan cacat substansi pada penerbitan Sertifikat. Penafsiran kategori cacat administrasi, cacat prosedur, dan cacat substansi pada penerbitan Sertifikat bisa saja ditafsirkan secara berbeda antara pejabat TUN yang satu dengan yang lainnya.

Perlu adanya perumusan yang lebih jelas mengenai kategori “cacat administrasi” dalam pembatalan Sertifikat, untuk menghindari kesalahan penafsiran terhadap unsur cacat administrasi tersebut. Serta perlunya perumusan sanksi yang lebih tegas dalam Peraturan Perundang-undangan Pertanahan untuk mencegah atau meminimalisir tindakan penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat TUN. Perlu adanya peran serta dari semua pihak demi mewujudkan tertib administrasi dalam bidang pertanahan, baik dari pihak BPN maupun dari masyarakat agar lebih teliti dan jujur dalam memberikan data.

Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sebagai pejabat yang berwenang dalam menerbitkan dan membatalkan Hak Atas Tanah, agar lebih selektif dalam menerbitkan keputusan, khususnya keputusan yang berkaitan dengan pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah. Penerbitan dan Pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah harus memenuhi syarat Peraturan Perundang-undangan, diterbitkan dengan kewenangan yang sah, dan berlandaskan asas-asas umum pemerintahan yang baik (asas kehati-hatian, asas kecermatan, asas larangan penyalahgunaan wewenang, dll), sehingga dapat memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat. BPN

hendaknya lebih tegas terutama dalam mencegah, mengawasi dan lebih teliti dalam proses penerbitan Sertifikat, agar tidak timbul permasalahan dikemudian hari yang berujung kepada pembatalan Sertifikat.

Permata dkk (2018) sebelumnya sudah meneliti tentang Putusan Hakim Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Hasil penelitiannya adalah Putusan Nomor 60/Pdt.G/2017/PN Malang menurut pejabat Kantor Pertanahan Kota Malang berdasarkan putusan tersebut dapat dilakukan pembatalan terhadap 2 (dua) sertifikat karena Akta Jual Belinya dinyatakan tidak berkekuatan hukum. Implikasi hukum bila dilaksanakan pembatalan sertifikat maka timbul kerugian bagi pihak Tergugat II, bila tidak dilakukan pembatalannya terhadap Tergugat yaitu adanya peluang untuk menyalahgunakan sertifikat tersebut dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, terhadap penggugat maka akan mengalami kerugian materil yang lebih besar. Upaya hukum yang dapat dilakukan pihak penggugat adalah meminta eksekusi paksa dari Pengadilan atau melaporkan ke polisi Tergugat I dan II dengan dasar tuntutan melakukan tindak pidana penggelapan dan juga pemalsuan (Permata, Safa'at, & Safi'i, 2018). Penelitian lainya dilakukan oleh Ariadi (2017) Dari hasil penelitiannya yang dilakukan di Ngawi, Jawa Timur, diketahui bahwa pertimbangan hukum hakim dalam mengambil keputusan membatalkan sertipikat lebih cenderung melihat bukti yang di ajukan tergugat dan saksi-saksi yang dibawa oleh penggugat, sedangkan bukti tertulis yang diajukan oleh tergugat cenderung diabaikan. Sehingga dalam hal ini hukum memberi perlindungan tergugat secara preventif dan secara represif yaitu dengan adanya ketentuan pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan secara preventif, yaitu peran hakim dalam menentukan pemegang sah hak atas tanah dengan adanya sertifikat hak milik atas tanah, dan dengan memberikan upaya hukum yang mencakup upaya hukum perlawanan (*verzet*), *banding*, dan *kasasi* (Ariadi & Saptono, 2017).

Berdasarkan pendahuluan diatas, penelitian ini terbatas pada kekuatan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah melalui kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dan kekuatan hukum yang mengikat Surat Keputusan Pembatalan untuk dikeluarkan Kepala Kantor Pertanahan terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah. Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji dan memahami kekuatan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah melalui kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dan untuk mencermati lebih mendalam tentang kekuatan hukum mengikat Surat Keputusan Pembatalan yang dikeluarkan Kepala Kantor Pertanahan terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Yuridis-Normative. Pendekatan Penelitian yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konsep, pendekatan analitis, dan pendekatan filosofis. Teknik yang digunakan yaitu studi dokumen atau studi kepustakaan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan prosedur inventarisasi mempelajari dan mendalami bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang berkaitan dengan penelitian ini.

Penelitian ini difokuskan untuk mencermati kekaburan norma hukum mengenai kekuatan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah melalui kewenangan Kepala Kantor Pertanahan, serta kekuatan hukum mengikat Surat Keputusan Pembatalan yang dikeluarkan Kepala Kantor Pertanahan terhadap pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah, dikaji dengan metode Penelitian Yuridis-Normatif, karena ketika dicermati dari substansi hukum (*legal substance*) terdapat kekaburan norma hukum mengenai pengaturan yang berhubungan dengan permasalahan tersebut. Kekaburan norma hukum terdapat dalam Pasal 24 dan pasal 26 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, adalah mengenai wewenang Pembatalan Sertifikat hak atas tanah oleh

Badan Pertanahan Nasional.

PEMBAHASAN

Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan

Kekuatan Hukum Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap

Suatu putusan pengadilan dikatakan mempunyai kekuatan hukum manakala putusan tersebut sudah mempunyai kekuatan hukum tetap atau suatu putusan akhir (eind vonnis) yang terhadapnya tidak diajukan upaya hukum oleh pihak yang merasa keberatan dan/atau putusan kasasi di Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi (supreme court) yang bertugas untuk mengoreksi/mengevaluasi pertimbangan hukum (judex juris) putusan pengadilan di bawahnya.

Dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara dikenal beberapa kekuatan hukum dari putusan hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu (Mertokusumo, 1999):

- a) Kekuatan Mengikat, penyerahan sengketa oleh pihak-pihak kepada pengadilan untuk diperiksa atau diadili, mengandung arti bahwa yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati oleh kedua belah pihak.
- b) Kekuatan Pembuktian, dituangkannya putusan dalam bentuk tertulis, yang merupakan akta otentik, tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak yang mungkin diperlukannya untuk mengajukan banding, kasasi atau pelaksanaannya.
- c) Kekuatan Eksekutorial, putusan tidak dimaksudkan untuk menetapkan hak atau hukumnya saja, tetapi untuk menyelesaikan sengketa, terutama merealisasikan dengan sukarela atau secara paksa. Putusan selain menetapkan dengan tegas hak atau hukumnya juga supaya dapat direalisasi, dan mempunyai kekuatan eksekutorial (untuk dilaksanakan).

Putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap mengikat semua orang (erga omnes) layaknya kekuatan peraturan perundang-undangan, hal ini yang membedakan dari putusan pengadilan umum dalam perkara perdata yang hanya mengikat para pihak yang berperkara. Selain itu, putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap (in kracht van gewijsde) juga mempunyai kekuatan mengikat yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh pihak yang dibebankan kewajiban di dalam putusan yang bersifat condemnatoir.

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap

Pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah karena melaksanakan putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap hanya dapat diterbitkan berdasarkan permohonan pemohon, hal ini ditegaskan dalam Pasal 124 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, menyebutkan bahwa:

“Keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan”.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab atas Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang dikeluarkannya, Pasal 56 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menerangkan bahwa:

Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya.

Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:

Terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan.

Terhadap obyek putusan sedang diletakkan sita jaminan.

Terhadap obyek putusan sedang menjadi obyek gugatan dalam perkara lain.

Alasan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Analisa Kekuatan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Ditinjau Dari Teori Keadilan dan Teori Kewenangan.

Meskipun secara teoritis, Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dibentuk untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. PERATUN diharapkan dapat menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara yaitu 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, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara teoritis putusan PTUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap sudah memenuhi unsur sahnya sebuah putusan. Sebagai syarat sahnya putusan, PTUN harus memuat unsur-unsur tertentu dalam putusan, yaitu Peradilan dilakukan "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ayata (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kekuatan Putusan PTUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan kekuatan hukum yang mengikat semua orang (*erga omnes*), memiliki kekuatan pembuktian dan memiliki kekuatan hukum eksekutorial. Putusan PTUN mempunyai kekuatan eksekutorial, tergantung dari Amar yang diputuskan oleh Pengadilan TUN. Sehingga dengan demikian, putusan PTUN dapat dipakai sebagai dasar untuk menerbitkan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang baru oleh BPN. Namun, meskipun putusan pengadilan TUN telah memiliki kekuatan hukum tetap, bukan berarti keputusannya akan dapat dilaksanakan serta merta. Sesuai dengan ketentuan Pasal 105 PMNA/ Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional atau melimpahkan kepada Kantor Wilayah atau pejabat yang ditunjuk. Jadi pada prinsipnya Sertifikat Hak Milik atas Tanah hanya dapat dibatalkan dengan surat keputusan pembatalan yang kewenangan penerbitannya sesuai dengan pelimpahan wewenang yang diatur dalam PMNA/ Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999.

Kaitannya dengan Teori Keadilan Aristoteles adalah, bahwa menurut Aristoteles, tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan keadilan, yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya (Machmudin, 2000). Hukum harus membela kepentingan atau kebaikan bersama (*common good*) (Ujan, 2009). Hal ini yang sering dianggap masyarakat belum mampu memenuhi rasa Keadilan bagi masyarakat. Karena putusan PTUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap tidak bisa dilaksanakan serta merta seperti halnya putusan dari peradilan lainnya. Pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah sebagai tindak lanjut pelaksanaan Amar putusan PTUN dilaksanakan oleh BPN melalui permohonan.

Menurut Penulis, mengingat Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan salah satu Bentuk KTUN, maka dalam penerbitan Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah harus dilaksanakan oleh pejabat administrasi yang memiliki wewenang yaitu Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal ini sesuai dengan kewenangan Delegasi menurut Teori Kewenangan Philipus M. Hadjon:

Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang

sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat (Hadjon & Djatmiat, 2006). Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi (Hadjon & Djatmiat, 2006).

Teori Kewenangan menurut Philipus M. Hadjon sejalan dengan rumusan Pasal 104 dan Pasal 105 Peraturan Meteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Pasal 104, menyebutkan:

- a) Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, Sertifikat hak atas tanah keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah.
- b) Pembatalan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan karena terdapat cacat hukum administrasi dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau Sertifikat hak atas tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Kewenangan membuat keputusan pembatalan Sertifikat hak atas tanah terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dilakukan melalui kewenangan delegasi (pelimpahan wewenang). Hal ini sesuai dengan rumusan Pasal 105 Peraturan Meteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, yang menyebutkan:

- 1) Pemberian hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Menteri.
- 2) Pemberian hak hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat melimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau pejabat yang ditunjuk.

Delegasi yang dimaksud dalam hal ini yaitu adanya penyerahan wewenang oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada Badan Pertanahan Nasional. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegetaris).

- a) Delegasi dalam hal Pembatalan Sertifikat Hak Atas tanah harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:
- b) Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- c) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- d) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- e) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang peiaksanaan wewenang tersebut.
- f) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut (Hadjon, et. all, 2001).

Prinsip Delegasi dalam hal Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sesuai dengan Kewenangan Delegasi yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, dimana syarat delegasi adalah harus berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan, dan tidak diberikan kepada bawahan. Prinsip ini sesuai dengan ketentuan Pasal 58 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menyebutkan:

- 1) Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya.
- 2) Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), antara lain:

- a) Terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan.
- b) Terhadap obyek putusan sedang dalam status diblokir atau sita oleh kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan/atau lembaga penegak hukum lainnya.
- c) Alasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Delegasi dalam hal ini juga dapat dilihat berdasarkan rumusan Putusan Mahkamah Agung No. 350 K/Sip/1968 tanggal 3 Maret 1969, yaitu:

Untuk menyatakan batal surat bukti hak milik (Sertifikat) yang dikeluarkan oleh instansi agraria secara sah tidak termasuk wewenang Pengadilan, melainkan semata-mata wewenangnya administrasi, sehingga pihak yang oleh pengadilan dimenangkan wajib meminta pembatalan surat bukti hak milik (Sertifikat) itu kepada instansi Agraria berdasarkan putusan pengadilan yang diperoleh itu.

Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan salah satu bentuk KTUN, oleh karena itu maka dalam penerbitan Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah harus dilaksanakan oleh pejabat administrasi yang memiliki wewenang. Apabila terdapat putusan pengadilan tentang pembatalan Sertifikat yang sudah inkraht harus ditindaklanjuti oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dengan menerbitkan Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah melalui permohonan dari pihak yang bersangkutan.

Sebagai konsekuensi dari hukum administrasi yang berada dalam lapangan hukum publik, maka putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai daya mengikat secara umum, dan mengikat bagi siapa saja. Putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) bersifat mengikat semua orang (*erga omnes*) layaknya kekuatan peraturan perundang-undangan, hal ini yang membedakan dari putusan pengadilan umum dalam perkara perdata yang hanya mengikat para pihak yang berperkara (*inter partes*). Selain itu, putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) juga mempunyai kekuatan mengikat yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh pihak yang dibebankan kewajiban dalam putusan yang bersifat *condemnatoir*.

Kekuatan Hukum Mengikat Surat Keputusan Pembatalan Kepala Kantor Pertanahan Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah

Kekuatan Pembuktian Sertifikat Hak Milik Atas Tanah

Sertifikat Hak Milik atas Tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kuat disini mengandung arti bahwa Sertifikat Hak Milik atas Tanah tidaklah merupakan alat bukti yang mutlak satu-satunya, jadi Sertifikat Hak Milik atas Tanah menurut sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA masih bisa digugurkan atau dibatalkan sepanjang dapat dibuktikan dimuka pengadilan bahwa Sertifikat Hak Milik atas Tanah tersebut adalah tidak benar (Effendie, 1993).

Untuk mengetahui sejauh mana kekuatan hukum suatu Sertifikat Hak Milik atas Tanah, maka dalam pasal 19 ayat 1 UUPA yang menjamin kepastian hukum tentang pendaftaran. Ini untuk menghindari terjadinya penerbitan Sertifikat tanah bukan kepada orang yang berhak (bukan pemilik). Oleh karena itu pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem *negative*, segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah adalah benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya dimuka sidang Pengadilan.

Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA menegaskan bahwa surat-surat tanda bukti hak yang diberikan itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam hubungannya dengan sistem *negative* berarti tidak mutlak, artinya bahwa Sertifikat Hak Milik atas Tanah tersebut masih dapat digugurkan Sepanjang ada pembuktian sebaliknya yang menyatakan ketidakabsahan Sertifikat tanah tersebut. Sertifikat tanah bukanlah satu-satunya surat bukti pemegangan hak atas tanah dan masih ada lagi bukti-bukti lain tentang pemegangan hak atas antara lain *zegel tanah* (surat bukti jual beli tanah adat) (Effendie, 1993).

Kekuatan Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah

Untuk meberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak

tersebut diberikan Sertifikat hak atas tanah. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Jo Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan bahwa:

“Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan Sertifikat hak atas tanah”.

Maksud diterbitkannya Sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah (Santoso, 2010).

Surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, dijabarkan dalam Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa:

“Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, maka dalam Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diberikan penjelasan resmi mengenai arti alat pembuktian yang kuat. Dalam arti selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam Sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data pada Sertifikat diambil dari buku tanah dan surat ukur.

Sehubungan dengan Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat, Boedi Harsono menyatakan bahwa:

Selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berpenrkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam Sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur, surat ukur dan buku tanah tersebut (Harsono, 2008b).

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat mengandung pengertian bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam Sertifikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima sebagai data yang benar, selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain, yang berupa Sertifikat atau selain Sertifikat (petuk pajak bumi/kutipan letter c). Dalam hal ini pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Jika ternyata data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam Sertifikat tidak benar, maka akan diadakan pembetulan sebagaimana mestinya.

Apabila di kemudian hari data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam Sertifikat ternyata tidak benar, maka atas dasar putusan Hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap, Sertifikat tersebut diadakan pembetulan seperlunya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Sertifikat bukanlah merupakan satu-satunya alat bukti hak atas tanah.

Pembatalan Sertifikat Oleh Peradilan Tata Usaha Negara

Sengketa pertanahan khususnya sengketa yang berkaitan langsung dengan Sertifikat hak milik, merupakan sengketa Hukum Administrasi Negara. Terjadinya suatu sengketa karena adanya objek yang disengketakan, artinya ada pangkal tolak sengketa yang timbul akibat adanya tindakan hukum pemerintah. Di dalam kepustakaan hukum administrasi, sengketa yang terjadi disebut sengketa administrasi, karena objek yang

menjadi sengketa adalah keputusan administrasi (beschikking), yaitu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Sadjijono, 2008).

Pada dasarnya sengketa Tata Usaha Negara terjadi karena adanya seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu 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. Gugatan yang diajukan oleh seseorang atau badan hukum yang merasa dirugikan tersebut haruslah dengan alasan-alasan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 53 ayat (2) Undang-undang No 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- 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.

Asal mula terjadinya permasalahan tersebut dapat diuraikan mulai dari pendaftaran tanah sampai diterbitkannya Sertifikat, dan oleh karena Sertifikat tersebut, maka terjadilah sengketa kepemilikan atas tanah lebih khusus lagi permasalahan atas Sertifikat. Administrasi pertanahan yang kurang tertib juga menjadi salah satu faktor pemicu terjadi sengketa pertanahan. Bukti penguasaan tanah yang tidak jelas dan tidak ada dokumentasinya akan mengakibatkan pertikaian antar warga dalam memperebutkan hak atas tanah (Hadi, 2014).

Sengketa Sertifikat yang terjadi akibat kesalahan atau kelalaian Badan Pertanahan Nasional. Sengketa Sertifikat Hak Milik atas Tanah merupakan sengketa yang terjadi atas status keabsahan Sertifikat hak milik yang dipunyai seseorang atau badan hukum perdata. Untuk itu pembatalan Sertifikat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, dilakukan terhadap Sertifikat yang memiliki sengketa, misalnya kasus-kasus seperti sengketa Sertifikat Ganda dan Sertifikat Asli Tapi Palsu (cacat hukum dan administrasi). Semua permasalahan ini muncul pada proses pendaftaran tanah. Kasus-kasus tersebut di atas merupakan penyebab terjadinya pembatalan Sertifikat oleh Badan Pertanahan Nasional (Hadi, 2014).

Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Wewenang

Salah satu aspek utama sahnya suatu KTUN. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan hukum badan atau pejabat pemerintahan dalam menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan wewenang untuk itu. Makna arti kompetensi atau wewenang secara umum dapat diartikan sebagai suatu hak untuk bertindak atau suatu kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain (Nasional, 2002).

Dalam kerangka hukum, setiap tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara harus berdasarkan hukum (Peraturan Perundang-undangan yang berlaku). Peraturan Perundang-undangan melahirkan wewenang atau sumber hukum Pejabat Tata Usaha Negara. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa:

“Dalam Negara hukum, apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban diatas warga (masyarakat), wewenang itu harus ditemukan di dalam suatu undang-undang” (Hadjon & Djatmiat, 2006).

Di dalam hukum ada beberapa sumber atau cara-cara tertentu yang melahirkan

wewenang badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yakni:

- 1) Atribusi (*attribute competence*) Merupakan sumber wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan pada lembaga pemerintahan yang sebelumnya tidak dipunyai.
- 2) Delegasi (*delegated competence*) Merupakan pelimpahan wewenang yang dipunyai berdasarkan atribusi kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lain.
- 3) Mandat (*mandate competence*) Merupakan pelimpahan wewenang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lain dalam satu lingkungan.

Apabila terdapat kekurangan pada wewenang yang menjadi dasarnya, dapat menjadi dasar bagi Peradilan Tata Usaha Negara dalam batas wewenangnya untuk mengeluarkan putusan pembatalan Keputusan TUN.

Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Prosedur

Dalam konsep Hukum Publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Setiap kebijakan atau tindakan pemerintah harus bersumber atau bertumpu pada kewenangan yang sah baik dari sumber atribusi, delegasi, maupun mandat.

Aspek prosedur hukum merupakan salah satu syarat penting yang harus dipenuhi oleh suatu keputusan yang diterbitkan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ditentukan mengenai salah satu alasan yang dapat digunakan dalam Gugatan adalah Keputusan Tata Usaha Negara bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dinilai bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undang yang berlaku, apabila keputusan yang bersangkutan:

- 1) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan Perundang-Undang yang bersifat procedural atau formal.
- 2) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undang yang bersifat materiil atau substansial.
- 3) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang (Wiyono, 2014).

Prosedur merupakan salah satu aspek keabsahan atas suatu tindak pemerintahan. Kesalahan dalam prosedur berakibat Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan cacat sehingga dinyatakan tidak sah dan dapat dibatalkan. Keputusan yang batal dibedakan menjadi 3 (tiga), yakni:

- 1) Ketetapan yang batal karena hukum (*nietgheid van rechtswege*)
- 2) Ketetapan yang batal (*nietig, absoluut nietig*)
- 3) Ketetapan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) (Utrecht, 1986).

Dengan demikian, aspek prosedur hukum merupakan salah satu yang menjadi dasar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk membatalkan Sertifikat hak atas tanah, disebabkan badan atau pejabat pemerintahan telah mengeluarkan keputusan karena ada kesalahan prosedur dalam penerbitannya.

Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Substansi

Pembatalan Sertifikat hak atas tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dengan alasan cacat substansi adalah pembatalan keputusan penerbitan Sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang diketahui ada kesalahan

substansial sehingga bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Kesalahan yang bersifat substansi berarti suatu kesalahan yang bersifat pokok dalam penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah yang menjadi dasar terbitnya Sertifikat.

Dalam konsep Hukum Administrasi, salah satu aspek penting sahnya keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah aspek substansi seperti subjek, objek, isi, dan tujuannya. Lingkup substansial berhubungan dengan isi dan tujuan peraturan dasar tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan atau peraturan yang lebih tinggi dalam penerbitan keputusan atau ketetapan tersebut.

Philipus M Hadjon menjelaskan bahwa Salah satu aspek sahnya suatu keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah aspek substansif, artinya objek keputusan tidak ada *error in re* (Hadjon & Djatmiat, 2006). Jika terbukti adanya *error in re*, maka sesuai ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka keputusan dibatalkan karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Analisa Kekuatan Hukum Mengikat Surat Keputusan Pembatalan Kepala Kantor Pertanahan Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Ditinjau Dari Teori Kepastian Hukum.

Salah satu tujuan dibentuknya hukum/Peraturan Perundang-undangan harus bisa memberikan Keadilan, Kemanfaatan serta Kepastian Hukum bagi masyarakat. Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Hukum atau Peraturan Perundang-Undangan, harus didasarkan pada fakta, dimana fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan, dan tidak boleh sering diubah-ubah. Sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi pemerintah dalam mengambil suatu tindakan hukum.

Berkaitan dengan pembatalan Sertifikat hak atas tanah karena cacat administrasi dan pembatalannya dilaksanakan tidak melalui putusan pengadilan, realitas saat ini menunjukkan bahwa, jenis pembatalan seperti ini sangat jarang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional meskipun telah sekian banyak masyarakat meminta hal tersebut melalui surat-surat pengaduan yang diajukan ke Kantor-kantor pertanahan, Kanwil BPN ataupun BPN RI. Banyak yang kemudian memberikan pandangan bahwa BPN tidak memiliki keberanian membatalkan Sertifikat hak atas tanah meskipun mengetahui bahwa telah ada kekeliruan dalam penerbitannya.

Karena ketidakjelasan kategori cacat administrasi yang dapat dibatalkan oleh BPN tanpa Putusan Pengadilan menimbulkan keraguan bagi pihak BPN untuk melaksanakan pembatalan tersebut padahal peraturan-peraturan dalam bidang pertanahan memberikan kewenangan tersebut kepada BPN. Hal ini kerap dipertanyakan oleh masyarakat ketika Sertifikat mereka tumpang tindih kemudian mereka meminta BPN untuk melakukan pembatalan tanpa putusan pengadilan tetapi BPN memilih untuk menyarankan mereka menempuh jalur hukum.

Berkaitan dengan Teori Kepastian Hukum menurut Gustav Radbruch adalah, maka Keputusan pembatalan Sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN harus bisa memenuhi tujuan hukum yaitu memberikan keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum. Dalam hal ini terpenuhinya secara maksimal ketentuan hukum yang berlaku. Keputusan Pembatalan Sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN, harus sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan, dengan berlandaskan asas-asas umum pemerintahan yang baik (asas kehati-hatian, asas kecermatan, asas larangan penyalahgunaan wewenang, dll), diterbitkan dengan kewenangan yang sah (bukan dengan penyalahgunaan wewenang), serta dapat memberikan keadilan bagi pihak-pihak yang dirugikan, membawa kemanfaatan serta dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

SIMPULAN

Kekuatan Putusan PTUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap

Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan kekuatan hukum yang mengikat semua orang (*erga omnes*), memiliki kekuatan pembuktian dan memiliki kekuatan hukum eksekutorial. Putusan PTUN mempunyai kekuatan eksekutorial, hal ini tergantung dari Amar yang diputuskan oleh Pengadilan TUN. Sehingga dengan demikian, putusan PTUN dapat dipakai sebagai dasar untuk menerbitkan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang baru oleh BPN.

Kekuatan hukum Surat Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan mempunyai kekuatan eksekutorial/kekuatan untuk di jalankan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan putusan PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang Amarnya berkaitan dengan perintah pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah. BPN sebagai lembaga atau institusi yang secara konstitusional diberi kewenangan oleh Negara untuk menerbitkan, mencabut, dan membatalkan Surat Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah wajib untuk menindaklanjuti perintah putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap tersebut dengan menerbitkan Surat Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariadi, D., & Saptono, A. (2017). Pembatalan Sertipikat Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Hakim (Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Ngawi No. 11/Pdt.G/2012/Pn.Ngw.). *Jurnal Repertorium*, 4(2), 135–142.
- Effendie, B. (1993). *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksananya*. Bandung: Alumni.
- Hadi, M. (2014). *Tanggung Jawab Bpn Terhadap Sertipikat Yang Dibatalkan Ptun*. Universitas Sam Ratulangi Manado.
- Hadjon, P. M., & Djatmiat, T. S. (2006). *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hadjon, P. M., & et. all. (2001). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Harsono, B. (2008a). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, B. (2008b). *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan, isi, dan Pelaksanaanja*. Jakarta: Djambangan.
- Machmudin, D. D. (2000). *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*. Bandung: Refika Aditama.
- Mertokusumo, S. (1999). *Mengenai Hukum, Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Nasional, D. P. (2002). *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Ketiga). Jakarta: Balai Pustaka.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan
- Permata, S. C., Safa'at, R., & Safi'i, R. I. R. (2018). Implementasi Putusan Hakim Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah. *Jurnal IUS: Kajian Hukum Dan Keadilan*, 6(3).
- Sadjijono, H. (2008). *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Laksbang PRESSindo.
- Santoso, U. (2010). *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- Sutedi, A. (2011). *Sertipikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ujan, A. A. (2009). *Filsafat Hukum Membangun Hukum dan Membela Keadilan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman
- Utrecht, E. (1986). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Wiyono, R. (2014). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.