

# CACAT YURIDIS DALAM PROSEDUR SEBAGAI ALASAN PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH OLEH PERADILAN TATA USAHA NEGARA

**Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo**

**Abstract:** Legal procedure aspect is one of the important condition to be fulfilled by the institution or official of the administrative court. According to the Article 53, Section (2) a, Act. Number 5 of 1986 jo. Act Number 9 of 2004 that one reason available for suing administrative decision is that the decision against the regulation of law. Procedure aspect is become base decision for the administrative court to cancel land right certificate. Mistake procedure is the principle reason to "canceled" the decision by administrative court.

**Kata Kunci:** Badan atau pejabat tata usaha negara, Kesalahan prosedur, Pembatalan keputusan

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi (Hadjon, 1998: 90). Wewenang dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum (Indroharto, 1991: 68). Setiap kebijakan atau tindak pemerintahan harus bersumber atau bertumpu atas kewenangan yang sah, baik dari sumber atribusi, delegasi maupun mandat. Pemerintahan yang bersih atau *Rechtmatigheid Van Bestuur* adalah asas keabsahan tindak pemerintahan yang memiliki tiga fungsi; (1) bagi aparat pemerintah berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuur normen*); (2) bagi masyarakat berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroep gronden*); dan (3) bagi hakim berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsings gronden*). Ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan meliputi: kewenangan, prosedur dan substansi (Hadjon, 2005). Kewenangan lahir atas; atribusi, delegasi, mandat, serta dibatasi oleh isi (materi), wilayah dan waktu. Prosedur berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat; asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka, sehingga ada peran serta masyarakat; asas instrumental, yaitu efisiensi dan efektifitas, tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. Substansi bersifat mengatur dan mengendalikan *apa* (sewenang-wenang/legalitas ekstern) dan *untuk apa* (penyalahgunaan wewenang, melanggar Undang-Undang/legalitas intern). Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh dari sumber; atribusi, delegasi dan mandat.

Aspek prosedur hukum merupakan salah satu syarat penting yang harus dipenuhi oleh suatu keputusan atau ketetapan yang diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Dalam Pasal 53 ayat (2) a, UU No. 5 tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004, salah satu alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam penjelasan pasalnya ditentukan bahwa suatu keputusan tata usaha negara dapat dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila yang bersangkutan (keputusan) itu

bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat “Prosedural”. Dengan demikian aspek prosedur hukum merupakan salah satu yang menjadi dasar putusan peradilan tata usaha negara untuk membatalkan sertipikat hak atas tanah disebabkan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara telah melakukan perbuatan hukum mengeluarkan keputusan atau ketetapan karena adanya kesalahan yang bersifat “prosedur hukum” dalam penerbitannya, artinya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara tersebut bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Dengan ditemukannya adanya kesalahan prosedur menjadikan dasar alasan pengadilan dalam putusnya untuk menyatakan “batal” (*nietig*) keputusan tersebut. Soehino menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan prosedur atau formal dari sebuah keputusan antara lain:

berhubungan dengan tatacara atau prosedur atau proses pembentukan ketetapan administrasi, dimulai dari persiapan sampai terbentuknya ketetapan administrasi, harus sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan. Ketetapan administrasi harus dituangkan dalam bentuk sebagaimana telah ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasar hukum dibentuknya ketetapan administrasi itu. Syarat-syarat yang berkaitan dengan pelaksanaan ketetapan administrasi itu harus dipenuhi. Jangka waktu ditetapkan antara adanya hal-hal atau keadaan yang menyebabkan dibentuknya ketetapan administrasi dan diberikannya ketetapan administrasi itu kepada yang mengajukan permohonan untuk mendapatkan ketetapan administrasi itu, tidak boleh dilampaui.

Lebih lanjut dijelaskan, setidaknya ada empat aspek yang harus dipertimbangkan dalam suatu keputusan tata usaha negara yakni: berhubungan dengan proses syarat-syarat yang ditentukan oleh perundang-undangan, berhubungan dengan bentuk keputusan, syarat pelaksanaan keputusan dan jangka waktunya. Menurut *van der Pot*, sebagaimana dikutip Soehino, tata cara dan prosedur menjadi syarat yang bersifat menentukan atau “*bestaansvoorwaarde*” tergantung dari pada yang ditentukan dalam hukum positif yang bersangkutan, demikian juga halnya mengenai cara pelaksanaan ketetapan administrasi. Dengan demikian apabila suatu keputusan tidak memenuhi prosedur hukum dan cara pembuatannya maka keputusan tersebut menjadi batal karena tidak memenuhi prosedur hukum atau syarat formal, dan menurut penjelasan Pasal 53 UU No. 5 tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bertitik tolak dari latar belakang di atas, pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah-tanah yang berstatus hukum tanah negara adanya perbedaan pengaturan meskipun obyek berstatus tanah negara. Dengan demikian rumusan masalahnya “ada perbedaan perlakuan berkaitan dengan aspek prosedur hukum yang mengatur penetapan keputusan pemberian hak atas tanah antara tanah negara bekas hak barat pada umumnya dengan tanah negara bekas milik Warga Negara Belanda”.

## **KASUS SENGKETA PEMBATALAN HAK MILIK NO. 129/DESA PEMECUTAN KAJA**

Dalam kasus sengketa ini pokok persoalan hukum yang hendak diungkapkan bahwa tergugat dalam menerbitkan sertipikat hak milik atas tanah sengketa tersebut cacat hukum berkaitan dengan aspek wewenang. Hal tersebut disebabkan untuk tanah-tanah dengan status obyek landreform, Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara merupakan alas hak untuk terbitnya sertipikat hak milik atas tanah. Setiap pembuatan keputusan harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah digariskan. Dengan mengikuti prosedur hukum akan memberikan kemungkinan bagi warga masyarakat untuk memasukkan pengaruh yang dikehendaki, dalam artian bisa ikut dalam proses pengambilan keputusan. Apabila ketentuan-ketentuan mengenai prosedur hukum tidak mendapat perhatian oleh Badan atau pejabat tata usaha negara, akan berakibat dapat diganggu gugat atas keputusan

yang telah dikeluarkan. Pertanyaan yang muncul adalah apa akibat bagi keputusan yang tidak sah? (Hadjon, 1988: 24) menjelaskan, keputusan yang tidak sah dapat berakibat "*nietigheid van rechtswege*" (batal karena hukum), "*nietig*" (batal) atau "*vernietigbaar*" (dapat dibatalkan). "*Nietig*" berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Konsekwensinya, bagi hukum akibat perbuatan itu dianggap tidak pernah ada. "*Vernietigbaar*" berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan lain yang kompeten. "*Nietigheid van rechtswege*" artinya bagi hukum akibat suatu perbuatan dianggap tidak ada tanpa perlu adanya suatu keputusan yang membatalkan perbuatan tersebut. Tindakan pemerintahan dapat berakibat batal karena hukum, batal, atau dapat dibatalkan tergantung pada *essentiel-tidaknya kekurangan* yang terdapat di dalam keputusan itu. Selanjutnya perbedaan antara *nietig, van rechtswege nietig dan vernietigbaar* seperti tabel di bawah:

Uraian	Nietig	Van rechtswege Nieteg	vernietigbaar
• Sejak kapan batal	Ex tunc	Ex tunc	Ex nunc
• Tindakan pembatalan	Dengan putusan/kept. Sifat putusan/kept: Konstatering/ deklaratur	Tanpa perlu ada putusan/kept.	Mutlak harus ada putusan/kept: Sifat putusan/kept: konstitutif

(1) *ex tunc*: secara harfiah "*ex tunc*" berarti sejak waktu (dulu) itu. Dalam konteks ini, "*ex tunc*" berarti perbuatan dan akibatnya dianggap tidak pernah ada. *ex nunc*: secara harfiah "*ex nunc*" berarti sejak saat sekarang. Dalam konteks ini, *ex nunc*" berarti perbuatan dan akibatnya dianggap ada sampai saat pembatalannya.

Pertanyaan berikut yang muncul adalah, keputusan yang tidak sah dari tindakan pemerintah itu berupa "*nietigheid van rechtswege*" (batal karena hukum), "*nietig*" (batal) atau "*vernietigbaar*" (dapat dibatalkan)?

Untuk menjawab pertanyaan di atas karena tindakan pemerintah tersebut merupakan hukum administrasi maka berpedoman pada asas *vermoeden van rechmatigheid*. Artinya keputusan organ pemerintah tersebut hanya dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dan bukan batal atau batal karena hukum. Menurut Stellinga (Utrecht, : 115-116), keputusan pemerintah selalu tidak boleh dianggap batal karena hukum. Lebih lanjut dijelaskan, Suatu keputusan tidak pernah boleh dianggap batal karena hukum, baik dalam hal keputusan itu dapat digugat dimuka hakim administrasi atau banding administrasi, maupun dalam hal kemungkinan untuk menggugat dan untuk memohon banding itu tidak digunakan, demikian juga dalam hal kedua kemungkinan tersebut tidak ada. Dalam *vernietigbaar*, perbuatan hukum adalah sah sampai dinyatakan batal. Suatu perbuatan hukum yang dapat dibatalkan adalah suatu perbuatan yang mengandung cacat. Selama pihak yang berkepentingan dengan pembatalan itu tidak pernah menyatakan bahwa karena cacat ini perbuatan itu dipandang sebagai tidak sah "*onrechtmatig*", maka tidak bisa dikatakan adanya pembatalan *vernietiging*. (Prawirohamidjojo, tanpa tahun' 3-5). Dengan kata lain, ketika ada gugatan dan kemudian gugatan telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhitung sejak saat keputusan tata usaha negara itu dinyatakan batal (*nietig*).

Aspek prosedur hukum penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak berdasarkan ketentuan, dengan melihat waktu terbitnya sertipikat hak milik tahun 1965. Berdasarkan SK Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.XIII/17/Ka/1962 tentang Penunjukan Pejabat (lihat Pasal 14 PP No. 221/1962), adalah Kepala Inspeksi Agraria (Kinag) atau saat ini Kepala

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Aspek cacat prosedur hukum adalah perbuatan atau tindakan hukum pendaftaran dan penerbitan sertipikat tanah obyek sengketa tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat, tanpa adanya alas hak yang berupa Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah terlebih dahulu.

Kasus sengketa antara AASO, dkk, (para penggugat) melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar (tergugat I), Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (tergugat II). Putusan Pengadilan yang terkait PTUN Denpasar No.Reg. 25/G/TUN/PTUN.Dps, tanggal 28 April 1999; PTTUN Surabaya No.Reg. 82/B/TUN/1999/PT.TUN. SBY, tanggal 4 Agustus 1999; Putusan MARI No.Reg. 370 K/TUN/1999, tanggal 12 Oktober 2001; dan PK MARI No. 39 PK/TUN/2002, tanggal 17 Maret 2004. Obyek sengketa adalah tanah obyek landreform berasal dari tanah (adat) yang terkena ketentuan Undang-Undang kelebihan maksimum sertipikat hak milik No. 129/Pemecutan Kaja, atas nama I Gusti NMM, terbit tanggal 23 Desember 1965, yang dibatalkan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/KBPN tanggal 20 Juli 1998 No. 9-XI-1998.

### **KASUS POSISI**

Bahwa para penggugat *fundamentum petendi* mendalilkan, pemilik tanah obyek sengketa yang berasal dari Ni Gusti AS berdasarkan atas SK Panitia Landreform Daerah Tingkat II Badung tanggal 21 Pebruari 1963 No. A/XX/202/57 atas nama wajib lapor I Gusti Adi termasuk sebagai tanah yang dipilih untuk tetap dimiliki dan menjadi bagian dari I Gusti NMM sebagai salah satu dari delapan unit keluarga wajib lapor tersebut; Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/KBPN No.9-XI-1998 tanggal 20 Juli 1998, sertipikat hak milik tanah obyek sengketa dibatalkan atas permohonan dari pihak ketiga yakni DL, Dkk., dan atas dasar surat keputusan pembatalan tersebut tergugat menerbitkan sertipikat hak milik No. 3395/Pemecutan Kaja, atas nama DL, dkk. Bahwa tindakan tergugat I dan II tersebut menurut penggugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan larangan berbuat sewenang-wenang serta bertentangan dengan asas- asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat 2 **a** dan **c** UU No. 5 tahun 1986.

Atas dasar hal tersebut maka penggugat mengajukan petitum gugatan yang pada pokoknya memohon agar pengadilan untuk: memerintahkan kepada tergugat I untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan khususnya sertipikat hak milik No.3395/Pemecutan Kaja atas nama DL, dkk, sampai ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap; menyatakan batal atau tidak sah SK Menteri Negara Agraria/KBPN No. 9-XI- 1998 dan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar berupa pengumuman tentang pembatalan sertipikat tanggal 31 Agustus 1998 No. 630. 61-1627 Denpasar dan sertipikat hak milik No. 3395/Pemecutan Kaja, atas nama DL dkk.; serta memerintahkan kepada tergugat I untuk mencabut SK Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar berupa pengumuman tentang pembatalan sertipikat No. 630. 61-1627–Dps tanggal 31 Agustus 1998 dan sertipikat hak milik No. 3395/Pemecutan Kaja atas nama DL dkk. dan memerintahkan kepada tergugat II mencabut SK Menteri Negara Agraria/KBPN No. 9-XI-1998 tanggal 20 Juli 1998.

Pertimbangan hukum Peradilan Tata Usaha Negara Denpasar pada pokoknya berpendapat bahwa tergugat tidak terbukti telah melakukan tindakan atau perbuatan hukum yang melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) sub **a** UU No. 5 tahun 1986. Dasar pertimbangan hukumnya: bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 2 dan 3 dan Pasal 55 ayat (3) serta Pasal 52 ayat (1) PP No. 24 tahun 1997; dan menimbang meskipun terjadi sengketa atas tanah hak yang menyangkut mengenai data fisik dan yuridis sepanjang tidak ada cacatan di dalam buku tanah sebagaimana Pasal 30 ayat 1 huruf c, d dan e PP No. 24 tahun 1997 tidak ada halangan untuk

menerbitkan sertipikat. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, terbukti bahwa terbitnya sertipikat hak milik No. 3395, atas nama DL, dkk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan baik yang bersifat prosedural, formal, material, substansial dan wewenang sesuai Pasal 53 ayat (2) sub a UU No. 5 tahun 1986. Dengan tidak terbuktinya melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan maka dengan sendirinya tidak terdapat adanya unsur sewenang-wenang dari tergugat I dan II didalam mengeluarkan obyek sengketa; Atas dasar pertimbangan hukum tersebut maka putusan PTUN, No. Reg. 25/G/1998/PTUN. Denpasar, tanggal 28 April 1999, dalam amar putusannya pada pokoknya: menolak gugatan penggugat-penggugat seluruhnya.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ini dikuatkan oleh Putusan PTUN No. Reg. 82/B/TUN/1999/PT.TUN. Surabaya, tanggal 4 Agustus 1999, dengan amar putusannya: menguatkan putusan PTUN, No. 25/G/1998/PTUN. Denpasar, tanggal 29 April 1999;

Dalam tingkat Kasasi, Mahkamah Agung dalam pertimbangan hukumnya berbeda pendapat dengan putusan pengadilan sebelumnya, bahwa: pertama, termohon kasasi telah menerbitkan Surat pembatalan sertipikat hak milik No. 129/Desa Pemecutan Kaja. an. I Gusti NMM menjadi an. LSP, hanya atas dasar kesimpulan-kesimpulan dan fakta-fakta saja yang disampaikan oleh DL, salah satu an. LSP, yang mendapat kuasa dari saudaranya; kedua, bahwa menurut Mahkamah Agung *in casu* sebenarnya terdapat suatu sengketa pemilikan obyek perkara antara para pemohon kasasi/penggugat dengan LSP; ketiga, bahwa untuk dapatnya membatalkan suatu sertipikat hak milik dalam perkara ini, seharusnya tergugat I, II mendasarkan kepada suatu putusan dari pengadilan umum yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tentang siapa pemilik obyek perkara tersebut; Atas dasar pertimbangan hukum tersebut Mahkamah Agung dalam putusan MARI No. Reg. 370 K/TUN/1999 tanggal 12 Oktober 2001 yang dalam pokok perkara memutuskan: menyatakan batal atau tidak sah surat keputusan pembatalan dari Menteri Agraria/KBPN dan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan kota Denpasar berupa pengumuman tentang pembatalan sertipikat dan sertipikat hak milik No. 3395/Pemecutan Kaja atas nama DL; serta memerintahkan kepada tergugat I untuk mencabut Surat Keputusan Kepala kantor Pertanahan Kota Denpasar berupa pengumuman dan sertipikat hak milik No. 3395/Pemecutan Kaja, atas nama DL dan memerintahkan kepada tergugat II untuk mencabut Surat Keputusan Pembatalan Menteri Agraria/KBPN; Dalam Putusan Peninjauan kembali Mahkamah Agung PK No. Reg. 39 K/TUN/2002. Tanggal 17 Maret 2004 amarnya: Menolak permohonan peninjauan kembali dari pemohon peninjauan kembali I dan II.

Berkaitan dengan kasus sengketa ini, akan dikaji dan dianalisis permasalahan yang berkaitan dengan aspek prosedur hukum dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menerbitkan sertipikat hak milik atas tanah yang berasal dari tanah obyek landreform. Pertanyaannya, apakah tergugat dalam menerbitkan sertipikat hak milik atas tanah obyek landreform tanpa adanya surat keputusan pemberian hak milik terlebih dahulu sebagai dasar penerbitannya sudah sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

### **KETENTUAN TANAH OBYEK LANDREFORM**

Salah satu karakteristik bahwa obyek sengketa dalam kasus ini merupakan tanah-tanah obyek landreform adalah adanya Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Tingkat II Badung tanggal 21 Pebruari 1963 No. A/XX/202/57. Kode "A" merupakan kode yang memberikan petunjuk bahwa tanah obyek landreform tersebut semula berasal dari tanah-tanah adat/yasan yang terkena ketentuan kelebihan maksimum sebagaimana yang diatur dalam UU No. 56/prp/1960 (LN 1960 No. 174) tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 56/prp/1960 merupakan ketentuan batas kepemilikan tanah yang dapat dimiliki oleh satu keluarga, dimana ditentukan:

seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam ayat 2 pasal ini.

Untuk mengetahui luas maksimum disuatu daerah kepemilikan tanah pertanian didasarkan pada Daftar Lampiran Keputusan Menteri Agraria No. SK.978/Ka/1960 (TLN No. 2143) tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian, yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 1961. Untuk luas maksimum kepemilikan tanah pertanian didaerah Kabupaten Badung berdasarkan daftar lampiran keputusan Menteri Agraria ini untuk tanah sawah 7,5 ha, dan untuk tanah kering seluas 9 ha. Sehingga apabila seseorang memiliki luas tanah pertanian di atas luas maksimum yang ditentukan akan terkena ketentuan kelebihan maksimum. Hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 3 UU No. 56/prp/1960 dan diwajibkan melaporkan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara setempat dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan, sebagaimana ketentuan pasal tersebut:

orang-orang dan kepala keluarga yang anggota-anggota keluarganya menguasai tanah pertanian yang jumlahnya melebihi luas maksimum wajib melaporkan hal itu kepada Kepala Agraria daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan didalam waktu 3 bulan sejak dimulai berlakunya peraturan ini, kalau dipandang perlu maka jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa kewajiban melaporkan tentang keberadaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum tidaklah selalu yang menguasai tanah tersebut akan tetapi bisa orang lain. Bagi tanah-tanah pertanian yang ternyata diketahui merupakan tanah kelebihan maksimum maka bagian tanah-tanah yang merupakan kelebihan maksimum dikuasai negara melalui pernyataan penegasan penguasaan sebagaimana Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk 409/Ka/1961 tentang pernyataan penguasaan oleh pemerintah atas bagian-bagian tanah yang merupakan kelebihan dari luas maksimum. Keputusan ini menetapkan:

Pertama, menyatakan bahwa bagian-bagian tanah yang merupakan kelebihan dari luas maksimum, sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kedua, menyerahkan untuk menetapkan bagian yang menjadi hak pemilik dan bagian-bagian tanah yang dikuasai langsung oleh pemerintah sub 1 kepada Panitia Landreform Daerah Tingkat II/Kotapraja yang dibantu oleh Panitia kecamatan dan desa.

Dengan adanya perbuatan hukum penegasan dari Badan atau pejabat Tata Usaha Negara (PMA No. 409/Ka/1961) maka "karena hukum" bagian tanah-tanah pertanian yang terkena kelebihan maksimum berdasarkan penetapan Panitia Landreform Daerah status hukumnya berubah bukan lagi merupakan tanah yasan/adat, tetapi menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara) sejak tanggal 24 September 1961. Tanah-tanah ini dikenal dengan sebutan tanah negara obyek landreform. Berdasarkan PP No. 224 tahun 1961 (TLN. No. 2322), tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi; ditetapkan dibagikan kepada para petani yang mengerjakan tanah tersebut dengan hak milik yang memenuhi syarat dan kewajiban yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Apabila ternyata berdasarkan ketentuan yang berlaku calon penerima hak memenuhi persyaratan yang ditentukan maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara berbentuk Surat Keputusan Pemberian Hak. Karakter khusus dari Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah yang berasal dari obyek landreform ini tidak sama dengan surat keputusan pemberian hak milik atas tanah negara pada umumnya. Perbedaan keduanya terletak pada pada kekuatan hukum berlakunya surat keputusan hak milik

itu sendiri. dalam Surat Keputusan Hak Milik Atas Tanah Obyek Landreform, begitu surat keputusan tersebut ditetapkan, maka sejak saat itu status tanah negara berubah menjadi tanah hak milik, tanpa harus memenuhi persyaratan dan kewajiban sebagaimana ditentukan dalam surat keputusan pemberian haknya. Berbeda dengan surat keputusan pemberian hak milik atas tanah negara lainnya yang akan menjadi batal dengan sendirinya apabila persyaratan dan kewajibannya tidak dipenuhi dalam jangka waktu tertentu. Sebaliknya, kekuatan hukum berlakunya surat Keputusan pemberian hak milik atas tanah obyek landreform tidak dapat batal dengan sendirinya bilamana penerima hak milik tidak memenuhi persyaratan dan kewajiban yang dimaksud dalam surat keputusan tersebut, kecuali dicabut atau dibatalkan.

Di dalam setiap Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara selalu dicantumkan klausula yang berisi syarat-syarat, kewajiban dan jangka waktu yang harus dipenuhi oleh penerima hak atas tanah dan bila tidak dipenuhinya persyaratan dan kewajiban serta jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam surat keputusan maka pemberian hak milik atas tanah tersebut akan batal dengan sendirinya. Hal ini berbeda dengan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Obyek Landreform, tidak ada klausula yang menentukan kalimat “batal dengan sendirinya”. Di dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Obyek Landreform tercantum klausula: “kelalaian di dalam memenuhi kewajiban-kewajiban atau pelanggaran terhadap larangan tersebut di atas dapat dijadikan alasan untuk mencabut hak milik yang diberikan itu”. Kalimat tersebut adalah contoh Surat Keputusan yang diatur dan terlampir dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. XIII/17/1962.

#### **PROSEDUR HUKUM PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH OBYEK LANDREFORM**

Berdasarkan ketentuan, struktur organisasi dan kewenangan dalam pemberian hak milik atas tanah negara adalah Menteri Agraria sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK. 112/Ka/61, tentang Pembagian Tugas Wewenang Agraria. Demikian pula dalam ketentuan Pasal 14 ayat (3) PP No. 224 tahun 1961 yang menetapkan: pemberian hak milik tersebut pada ayat 2 pasal ini dilakukan dengan Surat Keputusan Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya dst. Sebaliknya, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. XIII/17/Ka/1962 (TLN. No. 2512) tentang Penunjukkan Pejabat yang dimaksudkan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961, menetapkan penyimpangan dari ketentuan PMA No. SK. 112/Ka/1961, menunjuk pada Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan, sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang diberi wewenang untuk memberikan hak milik atas tanah yang dibagikan dalam rangka pelaksanaan landreform, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 14 PP No. 224 tahun 1961.

Berdasarkan ketentuan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria ditetapkan bahwa penerima hak milik diberikan kutipan surat keputusan pemberian hak milik yang dikeluarkan oleh Kepala Agraria Daerah. Hal tersebut ditetapkan dalam penetapan kedua, huruf b:

Pemberian hak milik kepada petani yang mendapat pembagian tanah disatu daerah tingkat II dilakukan bersama dalam satu surat keputusan. Pemberian kutipan dapat dilakukan oleh Kepala Agraria Daerah.

Kata “dapat” dalam ketentuan ini bisa diartikan dua kemungkinan, yakni dapat dilakukan oleh Kepala Inspeksi Agraria dalam menerbitkan Surat Keputusan sekaligus Kutipan Surat keputusan atau bisa juga dilimpahkan kepada Kepala Kantor Agraria Daerah, dimana kutipan surat keputusan ini merupakan tanda bukti bagi penerima hak milik atas tanah negara obyek landreform. Atas dasar surat keputusan pemberian hak milik tersebut para pemegang hak milik setelah memenuhi syarat dan kewajiban yang ditentukan dalam PP No. 224 tahun 1961 diwajibkan mendaftarkan hak miliknya, yang pada waktu itu adalah Kepala Kantor

Pendaftaran Tanah setempat. Dalam perkembangan selanjutnya, karena perubahan struktur organisasi tugas dan wewenang dari badan atau pejabat tata usaha negara sebagaimana diatur dalam PMDN No 6 tahun 1972, kewenangan pemberian hak atas tanah obyek landreform ada pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi, dan berdasarkan PMNA/KBPN No. 3 tahun 1999, kewenangan tersebut didelegasikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, demikian juga dengan pendaftaran hak milik atas tanahnya.

Berkaitan dengan kasus sengketa, dapat ditarik unsur-unsur sebagai berikut: pertama, bahwa tanah obyek hak milik No. 129 tersebut asalnya adalah milik Ni. Gusti ABS, pipil No. 159, Persil No.8a, yang dalam rangka landreform dilaporkan oleh wajib lapor I Gusti Adi yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh Keputusan Panitia Landreform Daerah Tingkat II Badung tanggal 21 Pebruari 1963 No. A/XX/202/57. Didalamnya ditetapkan terdiri 8 unit keluarga yaitu: I Gusti Adi, dkk; Berdasarkan dalil tersebut untuk unit keluarga I Gusti NMM ditetapkan berhak atas tanah sawah seluas 3 ha dan tanah kering seluas 5,400 ha. Untuk I Gusti Ngurah Made sendiri memperoleh tanah yang letaknya di Subak Tanggulaji, pipil 159, persil 8a, seluas 3.200 m<sup>2</sup>. Dari riwayat tanah obyek sengketa tersebut menunjukkan bahwa obyek sengketa adalah tanah obyek landreform. Hal yang tidak terlihat dalam kasus sengketa ini adalah bukti adanya pembagian atas tanah yang berupa surat keputusan dan kutipan surat keputusan pemberian hak milik yang merupakan prosedur dan dasar penerbitan sertipikat hak milik; kedua, apabila tidak ada bukti kutipan surat keputusan pemberian hak milik atas tanah, berarti bahwa berdasarkan ketentuan landreform status tanah tersebut masih merupakan tanah dengan status hukum tanah negara obyek landreform yang belum terbagi. Dengan status tanah masih merupakan tanah negara maka tergugat tidak berwenang untuk menerbitkan sertipikat hak milik sebelum ada keputusan pemberian hak atas tanahnya yang merupakan prosedur dan sekaligus merupakan alas hak untuk dapat terbitnya sertipikat hak milik. Berarti terdapat adanya cacat yuridis berkaitan dengan aspek prosedur hukum yang dilakukan oleh tergugat dalam menerbitkan sertipikat hak milik atas tanah obyek sengketa.

## **KESIMPULAN**

Aspek prosedur hukum merupakan salah satu dasar bagi peradilan tata usaha negara untuk membatalkan sertipikat hak atas tanah disebabkan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara telah melakukan perbuatan hukum mengeluarkan keputusan karena adanya kesalahan yang bersifat “prosedur” dalam penerbitannya, dalam artian keputusan badan atau pejabat tata usaha negara bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Dengan ditemukannya kesalahan prosedur ini menjadikan dasar alasan pengadilan dalam putusannya untuk menyatakan “batal” (*nietig*) atas keputusan tersebut. Sebaliknya, dalam kasus ini tindakan atau perbuatan hukum tata usaha negara mengeluarkan atau menerbitkan keputusan pembatalan sertipikat pun salah prosedur yang berakibat “cacat hukum”, karena materi atau obyek yang dipergunakan sebagai dasar untuk menerbitkan keputusan tata usaha negara seharusnya masuk dalam kompetensi absolut pengadilan umum karena berkaitan dengan sengketa hak kepemilikan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Harsono, Boedi. 1971. *Undang-Undang Pokok Agraria, Bagian Pertama, jilid kedua*. Djambatan. Jakarta.
- Hadjon, Philipus, M. 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press. Jogjakarta.
- Indroharto. 1991. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Soehino. 2000. *Asas-asas Hukum Tata Usaha Negara*. Liberty. Jogjakarta

### **Jurnal/Makalah**

- Hadjon, Philipus, M., 1998. *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegheid)*, Pro justitia. Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998
- Hadjon, Philipus, M. 2005. *Sistem Peradilan dan Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*. materi kuliah S3 Ilmu Hukum Pascasarjana UNAIR. Surabaya.
- Soetojo, Prawirohamidjojo, R. tanpa tahun. *Keabsahan Perbuatan Hukum*. Airlangga. majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. *Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Lembaran Negara Republik Indonesia 1986. Nomor 77. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344);
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004. Nomor. 35. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 4380. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004. Nomor 53. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 *Tentang Pendaftaran Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961. Nomor 28);
- Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 *Tentang Pendaftaran Tanah* (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Nomor 3696);
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor. 10 tahun 2006 *Tentang Badan Pertanahan Nasional*;
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor. 26 tahun 1988 *Tentang Badan Pertanahan Nasional*;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 6 Tahun 1972 *Tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah*;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 *Tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah*;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 *Tentang Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat*;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 3 Tahun 1999 *Tentang Pelimpahan kewenangan dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara*;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 9 Tahun 1999, *Tentang Tatacara Pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan*;