

**PEMBATALAN RATUSAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
OLEH KANTOR WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL
JAWA BARAT (ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN TINGGI
TATA USAHA NEGARA JAKARTA NOMOR 296/B/2013/PT.TUN.JKT
JO. PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BANDUNG
NOMOR 11/G/2013/PTUN.BDG)**

*(The Annulment of Hundreds Land Certificates by the National Land Agency,
West Java Branch Office)*

Beny Hadinata Wangean

Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan Kota Depok
Komplek Sub Perkantoran Kota Depok, Jln. Boulevard Raya Kota Kembang,
Grand Depok City, Kota Depok, Jawa Barat.
E-mail: benyhadinata@gmail.com

Abstrak

Peningkatan pemanfaatan tanah berpotensi menimbulkan masalah bagi para pihak yang menguasainya. Alas hak berupa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat bukan mutlak, sehingga pemegang hak bersertifikat masih menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain. Kasus pembatalan sertifikat di Kelurahan Pengasinan dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi contoh lemahnya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah bersertifikat. Metodologi penelitian yang digunakan ialah metodologi yuridis normatif atau disebut juga sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*). Dalam kasus yang diteliti ini, terjadi pembatalan 246 (dua ratus empat puluh enam) sertifikat di Kelurahan Pengasinan, Kota Depok, melalui Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT jo. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN-BDG sebagai akibat adanya alas hak lain pada objek yang sama, yaitu berupa Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria (SK Kinag) No. 205.D/VIII/1964 yang diterbitkan pada tanggal 31 Desember 1964 dalam rangka pelaksanaan program *landreform* dan didistribusikan kepada para petani penggarap. Beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya persoalan hukum tersebut ialah karena adanya ketidakcermatan pihak Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan sertifikat, lemahnya mutu putusan hakim, serta karakteristik sengketa pertanahan yang secara simultan berwatak publik sekaligus privat.

Kata kunci: keputusan tata usaha negara, pembatalan sertifikat, pendaftaran tanah.

Abstract

The increasing of the use of land could potentially cause legal problem to several parties. Even some of them have certificate proving the ownership of land, but such of certificate still able to become an object of annulment. There was a case of such annulment in Pengasinan Village, Depok City, through Administrative Court. That annulment then reflected the weakness of law in protecting certain person's land, although he or she holds freehold title certificate. This study uses doctrinal research

method. In this case study, there were hundreds of annulments of freehold certificates in Pengasinan Village, Depok City, through Administrative High Court of Jakarta's Decision Number 296/B/2013/PT.TUN.JKT jo. Administrative Court of Bandung's Decision Number 11/G/2013/PTUN-BDG as the result of the issuance of the Decree of Head of Agrarian Inspection Number 205.D/VIII/1964. The decree was issued to implement landreform program in Indonesia. Several factors could become the cause of such kind of legal problem in the land tenure context, among others, the inaccuracy from National Land Agency officer in issuance of certificates, the low-qualified judge's decision in land dispute settlement, and also the characteristic of land dispute which is not only public, but also private.

Keywords: *annulment of certificate, governmental decree, land registration.*

A. Pendahuluan

Tanah merupakan *capital asset* yang memiliki nilai ekonomis tinggi, dan juga merupakan *social asset* yang memiliki nilai filosofis, sosial, kultural dan ekologis. Tak mengherankan jika tanah menjadi harta istimewa yang rentan dengan berbagai masalah sosial, termasuk hukum, yang kompleks dan rumit.

Peningkatan pemanfaatan tanah, baik untuk permukiman, pertanian, perkebunan skala besar, pertambangan, pusat kegiatan bisnis, pariwisata, maupun sistem jaringan infrastruktur pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat, berpotensi menimbulkan sengketa di antara para pihak yang hendak menguasai tanah. Gejala *re-claiming* tanah oleh masyarakat terhadap unit dan aset-aset produktif yang telah dibangun di atasnya telah terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia.¹ Keadaan ini diperparah dengan kebijakan Pemerintah Orde Baru, yang saat berkuasa, banyak melakukan tindakan atau membuat kebijakan yang bersifat *ad hoc*, inkonsisten, dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain sehingga struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih.²

Reformasi pertanahan yang diawali dengan disahkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) seharusnya dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan tujuan dan kepentingan rakyat dan negara. Reformasi pertanahan pada waktu itu bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani, khususnya petani kecil dan petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat penyelenggaraan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.³ Reformasi pertanahan diselenggarakan, di antaranya, melalui pembatasan luas maksimum penguasaan tanah, penghapusan tuan-tuan tanah besar (*groot-grondbezit*), kewajiban mengusahakan

¹ Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 369.

² *Ibid.*

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 370.

sendiri secara aktif atas tanah-tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai, redistribusi tanah-tanah pertanian, pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan, pengaturan kembali perjanjian bagi hasil pertanian, serta penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan hukum yang dapat mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Dalam UUPA, diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam sistem Hukum Tanah Nasional, yaitu:⁴

1. *Hak Bangsa Indonesia* yang disebut dalam Pasal 1, yaitu merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan lain atas tanah;
2. *Hak Menguasai dari Negara* yang disebut dalam Pasal 2, yaitu hak yang bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa kepada Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
3. *Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat* yang disebut dalam Pasal 3, yaitu serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayahnya, tetap diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya;
4. *Hak-hak Perseorangan/Individual*, yaitu hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Macam-macam hak atas tanah yang dimaksud di sini di antaranya adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial, dan hak tanggungan atas tanah.

Untuk memberi jaminan kepastian hukum dan kepastian akan hak-hak tersebut di atas diperlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas. Selain itu, UUPA telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, di samping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁵ Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah

⁴ *Ibid.*, hlm. 24.

⁵ Djoko Prakoso, dan Boediman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 19.

untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahannya.⁶ Berdasarkan kondisi tersebut, maka diundangkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai pengganti PP No. 10 Tahun 1961 yang dirasa belum cukup mampu memenuhi jaminan kepastian hukum yang diinginkan masyarakat.

PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mempunyai kedudukan yang strategis dan menentukan, bukan hanya sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu PP No. 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechts kadaster*, yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan Sertifikat Tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.⁷ Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam *rechts kadaster* ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.⁸

Rechts kadaster atau *legal cadastre* merupakan kebalikan dari *fiscal cadastre*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. *Fiscal cadastre* menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yaitu Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB).

Menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah: "... rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya."

Sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak (*registration of title*), bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data fisik dan data yuridis yang dihimpun dan disajikan, serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.⁹

Sertifikat hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat, bukan alat pembuktian yang mutlak. Hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang

⁶ *Ibid.*, hlm. 20.

⁷ Arie Sukanti Hutagalung, *op.cit.*, hlm. 81.

⁸ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 19.

⁹ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 480.

membuktikan sebaliknya.¹⁰ Oleh karenanya, pemegang sertifikat hak atas tanah masih mungkin digugat pihak lain yang merasa dirugikan. Dan ketika hal tersebut terjadi, maka pengadilan yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Apabila terbukti bahwa data fisik dan data yuridis yang termuat dalam suatu sertifikat tidak benar, atas dasar putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.¹¹

Kelemahan sistem publikasi negatif ialah, bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu.¹² Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitive verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah Indonesia yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Sistem inilah yang disebut sistem publikasi negatif bertendensi positif.¹³

Dalam hukum adat, jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

Sejalan dengan penjelasan UUPA di atas, Boedi Harsono dan Arie Sukanti Hutagalung menyatakan bahwa, “*Rechtsverwerking* atau kehilangan hak untuk menuntut terjadi ketika seseorang yang selama jangka waktu tertentu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka dia dianggap telah melepaskan haknya atas bidang tanah yang bersangkutan dan karenanya hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.”¹⁴ Lebih lanjut, menurut ahli hukum tersebut, “Lembaga *rechtsverwerking* ini sesuai prinsip yang dianut oleh hukum adat bahwa tanah merupakan milik bersama masyarakat/anggotanya, dan tidak boleh sekedar dimiliki akan tetapi tidak digunakan, sama halnya dengan larangan menelantarkan tanah dalam Hukum Tanah Nasional.”¹⁵

¹⁰ Arie Sukanti Hutagalung, *op.cit.*, hlm. 81.

¹¹ Yoelianto Sudayat, “Pembatalan Sertipikat Hak atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Studi Kasus Putusan No. 298/B/2013/PT-TUN.JKT),” *Jurnal Selisik* (Vol. 2, No. 4, Desember 2016): 106-107.

¹² *Ibid.*

¹³ Muhammad Irfan, dan Nia Kurniati, “Kepastian Hukum Hak atas Tanah dan Eksistensi Lembaga *Rechtsverwerking* dalam Perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,” *Jurnal Acta Diurnal* (Vol. 1, No. 2, Juni 2018): 168-169, dan 171.

¹⁴ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 483.

¹⁵ Arie Sukanti Hutagalung, *op.cit.*, hlm. 89.

Selanjutnya, Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga menegaskan tentang lembaga *rechtsverwerking*, yakni: “Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Terkait dengan hal tersebut di atas, peneliti menemukan kasus pembatalan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik melalui Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat No. 03/Pbt/BPN.32/2015 tanggal 6 Februari 2015, yang mana surat keputusan tersebut diterbitkan dalam rangka melaksanakan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT tanggal 12 Mei 2014 *jo.* Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN-BDG tanggal 11 Juli 2013 yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang salah satu amar putusannya membatalkan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik yang tercatat atas nama KS. Moch. Kemal, dkk. dan terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok, Jawa Barat.

Penelitian terhadap kasus ini sangat menarik karena menyangkut pembatalan Sertifikat Hak Milik dalam jumlah besar sehingga melibatkan banyak pemegang sertifikat hak atas tanah yang dirugikan. Ditinjau dari status tanah yang dibatalkan sertifikatnya, hal itu semula merupakan tanah objek *Landreform* yang telah didistribusikan pada tahun 1964 berdasarkan Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria (SK Kinag) kepada para petani di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok. Kemudian, dilakukanlah pembebasan lahan dengan membayar ganti rugi kepada para penggarap/petani penerima redistribusi tanah, prosesnya dilakukan sejak tanggal 14 November 2002 oleh PT. Karya Perkasa Indonesia (PT. KPI), namun pada saat akan diproses permohonan peningkatan hak atas lahan tersebut ternyata telah terbit sertifikat hak milik atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk.

PT. KPI kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung dengan lanjutan upaya banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang pada akhirnya mengabulkan gugatan Penggugat (PT. KPI) seluruhnya serta menyatakan batal Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat (Kepala Badan Pertanahan Nasional Depok) berupa 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk.

B. Metodologi Penelitian

Metode merupakan suatu unsur mutlak yang harus ada dalam penelitian yang berfungsi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Metode dalam suatu penelitian berfungsi sebagai suatu pedoman bagi ilmuwan dalam mempelajari, menganalisis dan memahami suatu permasalahan yang sedang dihadapi.¹⁶

Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah meneliti hukum sebagai *positive norm as it is written in the book*.¹⁷ Penelitian yuridis normatif difokuskan untuk mengaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif,¹⁸ yaitu norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, dalam konteks penelitian ini terutama di bidang pertanahan, yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Keputusan Menteri dan Putusan Pengadilan. Sedangkan tipologi penelitiannya adalah penelitian preskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan atau menjelaskan lebih mendalam untuk memberikan jalan ke luar dalam mengatasi permasalahan.

Dalam konteks penelitian di bidang hukum pertanahan ini, maka penjelasan atau analisis yang diajukan oleh peneliti dimaksudkan lebih dari sekedar untuk dapat memahami persoalan pembatalan ratusan sertifikat hak atas tanah. Peneliti ingin pula berupaya agar hasil dari penelitian ini dapat menjadi semacam langkah awal dalam memahami untuk kemudian mengatasi permasalahan hukum pertanahan, serta memperkuat upaya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Sebagai penunjang, dilakukan juga penelitian lapangan untuk memperoleh data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari informan melalui wawancara. Wawancara adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara (peneliti) untuk memperoleh informasi. Penelitian lapangan dilakukan oleh peneliti dalam rangka klarifikasi dan pengayaan atas data sekunder yang sudah ada.

C. Pembahasan

1. Posisi Kasus

Objek sengketa bermula dari sebagian tanah *Eigendom Verponding* No. 2 atas nama Gadelaire Petronalle Christine Bernadine Du Bus yang terkena ketentuan Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 dan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 8 November 1962 No. SK.30/Ka/1962 statusnya ditetapkan sebagai objek *Landreform* dan didistribusikan kepada para petani penggarap atas dasar SK Kinag tanggal 31 Desember 1964 No. 205.D/VIII/1964. Pada objek yang sama kemudian

¹⁶ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm. 7.

¹⁷ Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Elsam, dan Huma, 2002), hlm. 12.

¹⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 240.

diberikan Hak Milik kepada Sabar-Karo-karo berdasarkan SK Gubernur Kepala Daerah Tk. I Jawa Barat *cq.* Kepala Direktorat Agraria tanggal 30 Agustus 1980 No. SK.2897/DIT.PHT/HM/1980, lalu didaftarkan dan diterbitkan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik tercatat atas nama Moch. Kemal Abidin, dkk. seluruhnya seluas 11,7 ha. Objek bidang tanah tersebut terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok, Jawa Barat.

Penerbitan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik tercatat atas nama Moch. Kemal Abidin, dkk. seluruhnya seluas 11,7 ha yang terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok, dipermasalahkan oleh Unggul Supradikto selaku Direktur PT. KPI. Unggul Supradikto selaku Direktur PT. KPI mengklaim bidang tanah yang di atasnya telah diterbitkan 246 (dua ratus empat puluh enam) sertifikat, sebenarnya tanah tersebut ialah miliknya yang diperoleh melalui Oper Alih Garapan dari para petani penggarap penerima redistribusi, dan proses itu dikuatkan dengan Surat Kepala Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan tanggal 10 Desember 2012 No. 594/2751-Pem.

Kemudian, pada tanggal 23 September 2011, Walikota Depok menerbitkan Surat Keputusan No. 591/414/Kpts/BPPT/Huk/2011 tentang Pemberian Izin Lokasi untuk pembangunan perumahan atas nama PT. KPI, seluas 435.352 m², di mana tanah objek sengketa termasuk di dalamnya.

PT. KPI mengajukan permohonan pertimbangan pembatalan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik tercatat atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk. kepada Kantor Pertanahan Kota Depok melalui surat tanggal 21 Desember 2012 No. 2203/13-32.76/2012. Karena di atas objek sengketa tersebut terdapat objek perkara perdata yang masih sedang diproses oleh Pengadilan Negeri Depok, tercatat dalam Register Perkara No. 170/Pdt.G/2012/PN.Dpk, sehingga permohonan pertimbangan pembatalan ditangguhkan sampai perkara yang dimaksud mempunyai keputusan yang telah berkekuatan tetap.

Karena permohonan pertimbangan pembatalan atas 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk. tidak ada jawaban dan tanggapan dari Kantor Pertanahan Kota Depok, maka PT. KPI mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dengan pihak Kantor Pertanahan Depok sebagai Tergugat, Betty Wiwi Prawoto selaku Tergugat II Intervensi 1, Tony Irmawanto selaku Tergugat II Intervensi 2, Winaryo selaku Tergugat II Intervensi 3, dan Budiman N. selaku Tergugat II Intervensi 4.

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT tanggal 12 Mei 2014 *jo.* Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN-BDG tanggal 11 Juli 2013 menyatakan batal Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat berupa 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik atas nama KS. Moch. Kemal Abidin dkk. seluas ± 11,7 ha, terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok.

Selanjutnya dilakukan eksekusi oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Depok berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat No. 03/Pbt/BPN.32/2015 tentang Pembatalan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik, tercatat atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk. seluruhnya seluas 11.7176 ha, terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok, Jawa Barat, sebagai pelaksanaan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT *jo.* Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN-BDG yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*Inkracht Van Gewijsde*).

2. Analisis Hukum

a. Analisis Pertimbangan Hukum Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai Pembatalan 246 Sertifikat di Kelurahan Pengasinan

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara berpendapat bahwa 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk. terbit awalnya didasarkan pada SK Gubernur Kepala Daerah Tk. I Jawa Barat untuk membuka tanah negara, sehingga bila dikaitkan dengan bukti P-15, di mana pada konsiderans III, Riwayat Tanah, pada angka 1 huruf c disebutkan bahwa luas tanah yang menjadi objek *Landreform* di Kelurahan Pengasinan seluas ± 546.245 m² (lima ratus empat puluh enam ribu dua ratus empat puluh lima meter persegi), maka dapatlah disimpulkan bahwa Gubernur selaku Kepala Daerah Tk. I Jawa Barat telah membuka tanah yang terletak di Kelurahan Pengasinan untuk dijadikan dasar penerbitan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk. seluas ± 546.245 m² (lima ratus empat puluh enam ribu dua ratus empat puluh lima meter persegi) atau $\pm 54,624$ ha (lebih dari 50 ha).

Apabila dicermati berdasarkan uraian tersebut, jelaslah prosedur penerbitan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini telah melanggar ketentuan bagian 5, tentang Pembukaan Tanah, Pasal 6 Permendagri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.

Menurut Pasal 6 Permendagri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah tersebut secara tegas dan jelas menyatakan bahwa Gubernur Kepala Daerah Tk. I hanya diberi wewenang untuk membuka tanah lebih dari 10 ha (sepuluh hektar) tetapi tidak melebihi dan 50 ha (lima puluh hektar).

Dengan demikian, peneliti mencermati bahwa pertimbangan Majelis Hakim adalah keliru. Adanya ketidaksesuaian data antara dalil Penggugat, pertimbangan Majelis Hakim dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat No. 03/Pbt/BPN.32/2015 menjadikan timbulnya kerancuan dalam pertimbangan hukum dalam putusan perkara ini. Terdapat beberapa

hal yang menarik untuk dicermati pada bagian pertimbangan hukum dalam perkara ini, yaitu:

Pertama, data dan fakta hukum dalam persidangan jelas menunjukkan bahwa luas lahan $\pm 54,624$ ha (lebih dari 50 ha) yang dimaksud Majelis Hakim adalah luas lahan objek *Landreform* di Kelurahan Pengasinan yang penetapannya berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.30/Ka/1962 tanggal 8 November 1962 sebagaimana maksud Pasal 1 huruf d PP No. 224 Tahun 1961 yang telah didistribusikan berdasarkan SK Kinag Jawa Barat, salah satunya adalah SK Kinag No. 205.D/VIII-54/1964 yang terbit tanggal 31 Desember 1964. Sedangkan luas lahan berdasarkan SK Gubernur Daerah Tk. I Jawa Barat No. SK.2897/DIT.PHT/HM/1980 yang diterbitkan tanggal 30 Agustus 1980 atas nama Sabar Karo-karo, dkk. adalah seluas 11,7176 ha (kurang dari 50 ha) jika merujuk pada SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat No. 03/Pbt/BPN.32/2015 tentang Pembatalan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik tercatat atas nama KS. Moch. Kemal Abidin, dkk.

Ke dua, berkaitan dengan ketidaksesuaian data tersebut di atas, peneliti juga menemukan adanya perbedaan luas *objectum litis* yang sangat signifikan, yakni:

1. ± 546.245 m², versi Majelis Hakim, berdasarkan SK Kinag No. 205.D/VIII-54/1964 tanggal 31 Desember 1964;
2. ± 435.352 m², versi Penggugat (PT. KPI), berdasarkan Surat Kepala Kelurahan Pengasinan No. 594/2751-Pem tanggal 10 Desember 2012;
3. 117.176 m², versi SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat, No. 03/Pbt/BPN.32/2015; dan
4. 117.464 m², versi peneliti, berdasarkan bukti T-1 sampai dengan T-246 dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN.BDG tanggal 11 Juli 2013.

b. Analisis Prosedur Hukum

Aspek prosedur hukum merupakan salah satu dasar bagi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dapat membatalkan sertifikat hak atas tanah, disebabkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah melakukan perbuatan hukum mengeluarkan keputusan, yang saat dalam proses dikeluarkannya keputusan itu mengandung kesalahan yang bersifat prosedural.

Apabila proses penerbitan suatu Keputusan Tata Usaha Negara mengandung kesalahan prosedural (kesalahan yang terbukti berdasarkan data dan fakta persidangan), maka Keputusan Tata Usaha Negara itu dapat dianggap sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsekuensi yuridisnya ialah Keputusan Tata Usaha Negara itu bisa menjadi objek

sengketa tata usaha di Pengadilan Tata Usaha Negara, dan dapat pula berujung sampai dinyatakan batal atau tidak sah (*nietig*) oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁹

Dalam konteks perkara yang dikaji oleh peneliti, dalam Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT *jo.* Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN-BDG pun tampak terjadi kekeliruan dalam menarik objek sengketa tata usaha pada perkara ini. Menurut peneliti, materi atau objek yang digunakan sebagai dasar untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara seharusnya masuk dalam kompetensi absolut Peradilan Umum karena berkaitan dengan sengketa hak kepemilikan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman *jo.* Pasal 2 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo.* Pasal 7, dan Pasal 10 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa, “Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini: a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata; ...” Ditegaskan juga dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 88 K/TUN/1993 tanggal 7 September 1994 sebagai kaidah hukum yang menyatakan, “Meskipun sengketa itu terjadi akibat dari adanya Surat Keputusan Pejabat, tetapi jika dalam perkara tersebut menyangkut pembuktian hak kepemilikan atas tanah, maka gugatan atas sengketa tersebut harus diajukan terlebih dahulu ke Peradilan Umum karena jelas sudah merupakan sengketa perdata; ...”

c. Kepastian Hukum Hak Kepemilikan dan Penguasaan atas Tanah Bersertifikat

Tergugat II Intervensi 3 berdasarkan bukti T II Intr. 3-1 sampai dengan bukti T II Intr. 3-9 serta juga para saksi bernama Mangsur dan Bahrudin yang diajukan dan memberi keterangan di bawah sumpah di pengadilan, di mana Tergugat II Intervensi 3 disebutkan (dinyatakan) telah memiliki dan menguasai *objectum litis* tersebut selama kurang lebih 15 (lima belas) tahun sejak diterbitkan Sertifikat Hak Milik atas nama Tergugat II Intervensi 3 sampai hari di mana menjadi sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara ini. Artinya, jika ada pihak yang merasa telah memiliki hak atas tanah tersebut dengan SK Kinag atau alas hak lainnya, tentulah sudah mengajukan keberatan, baik kepada Tergugat II Intervensi 3, Badan Pertanahan Nasional Depok ataupun melakukan upaya litigasi lainnya. Namun, ternyata selama penguasaan tersebut oleh Tergugat II Intervensi 3 dalam kurun waktu yang cukup lama tidak ada gangguan atau keberatan dari pihak manapun, sehingga berarti telah sesuai dengan ketentuan lembaga

¹⁹ Fani Martiawan Kumara Putra, “Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administratif serta Implikasinya Apabila Hak Atas Tanah Sedang Dijaminkan,” *Jurnal Perspektif* (Vol. XX, No. 2, Mei 2015): 114.

rechtsverwerking yang termuat dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tapi fakta tersebut justru diabaikan dalam pertimbangan Majelis Hakim.

D. Simpulan

Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat No. 03/Pbt/BPN.32/2015 sebagai pelaksanaan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT *jo.* Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN-BDG yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*Inkracht Van Gewijsde*), apabila dicermati berdasarkan alat bukti, fakta persidangan, prosedur penerbitan sertifikat hak milik, serta aspek hukum lainnya, belum dapat memberikan keadilan, kepastian hukum serta perlindungan bagi pemegang hak atas tanah bersertifikat, karena: *pertama*, Majelis Hakim dalam perkara keliru dalam menggunakan data dan fakta hukum dalam persidangan; *ke dua*, materi atau objek yang dipergunakan sebagai dasar untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara seharusnya masuk dalam kompetensi absolut Peradilan Umum karena berkaitan dengan sengketa hak kepemilikan, di mana masih terdapat perbedaan luas, letak dan status kepemilikan *objectum litis*; dan *ke tiga*, lembaga *rechtsverwerking* dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 masih belum bisa memberikan jaminan yang kuat bagi pemegang hak atas tanah bersertifikat, salah satunya dalam konteks perkara ini ialah Tergugat II Intervensi 3.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Irfan, Muhammad, dan Nia Kurniati. "Kepastian Hukum Hak atas Tanah dan Eksistensi Lembaga *Rechtsverwerking* dalam Perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah." *Jurnal Acta Diurnal* (Vol. 1, No. 2, Juni 2018).
- Putra, Fani Martiawan Kumara. "Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administratif serta Implikasinya Apabila Hak Atas Tanah Sedang Dijaminkan." *Jurnal Perspektif* (Vol. XX, No. 2, Mei 2015).
- Sudayat, Yoelianto. "Pembatalan Sertipikat Hak atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Studi Kasus Putusan No. 298/B/2013/PT-TUN.JKT)." *Jurnal Selisik* (Vol. 2, No. 4, Desember 2016).

Buku

- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan, 2003.

- Hutagalung, Arie Sukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Prakoso, Djoko, dan Boediman Adi Purwanto. *Eksistensi Prona sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1985.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam, dan Huma, 2002.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir*, UU No. 1 Tahun 1958.
- . *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960.
- . *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004.
- . *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 48 Tahun 2009.
- . *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014.
- . *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 10 Tahun 1961.
- . *Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian*, PP No. 224 Tahun 1961.
- . *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997.
- . *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah*, Permendagri No. 6 Tahun 1972.
