

PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK DAN AKIBAT HUKUMNYA TERHADAP AKTA JUAL BELI

Nyoman Satyayudha Dananjaya*

Abstrak

Sertipikat sebagai bukti yang kuat dan sempurna tidaklah tertutup untuk dibuktikan sebaliknya, sehingga timbul pertanyaan alasan-alasan apakah yang menjadi dasar pembatalan sertipikat hak milik atas tanah oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)? dan apakah pembatalan sertipikat hak milik atas tanah juga berakibat batalnya akta jual beli yang menjadi dasar pembuatan sertipikat? Menggunakan penelitian hukum normatif yang bersifat eksploratoris yuridis untuk menggali dan menemukan ketentuan-ketentuan menyangkut pembatalan-pembatalan dengan mengeksplorasi dan mengkaji bahan-bahan hukum primer, yurisprudensi dan pertimbangan hukum dari putusan-putusan hakim. Pembatalan sertipikat oleh PTUN dibenarkan asalkan pembatalan itu didasarkan pada pembuktian yang kuat menyangkut kecacatan dasar hukum dalam penerbitan sertipikat baik dari sisi prosedur penerbitan sertipikat maupun dari sisi pelanggaran terhadap hukum materiil yang mengancam batalnya akta yang menjadi dasar terbitnya sertipikat itu. Akta yang menjadi dasar diterbitkannya sertipikat, kecacatannya dipertimbangkan dalam pertimbangan putusan PTUN sebagai dasar pembatalan sertipikat dan karenanya apabila sertipikat dibatalkan maka akta yang menjadi dasar penerbitan sertipikat mutatis-mutandis tidak mempunyai kekuatan hukum. Untuk itu PTUN dalam membuat putusan mengenai pembatalan sertipikat harus berpegang pada SEMA No. 2 Tahun 1991 dan juga berpegang pada UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta perubahannya dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kata kunci: akibat hukum, akta, pembatalan, sertipikat.

Abstract

Certificate as a strong and perfect evidence is not closed for proven otherwise. Thus the question arises what become the reasons of the cancellation of the land certificate by the State Administrative Court (PTUN)? and whether the cancellation of the land certificate also resulted in the cancellation of the deed which form the basis of making certificate? Using normative legal research with juridical eksploratory to dig and find the provisions concerning cancellations to explore and examine the materials of primary law, jurisprudence and legal considerations of the decisions made by the judges. Cancellation of the land certificates by the administrative court is justified as long as the cancellation is based on strong evidence concerning the legal basis of invalid issuance of certificates both from the certificate issuance procedure and in terms of infraction of the substantive law that threatens cancellation of the deed on which the issuance of the certificate. Deed on which issuance of the certificate, the invalidity considered in

* Fakultas Hukum Universitas Udayana, Jl. Pulau Bali No. 1 Denpasar, Email : satyayudhad@gmail.com.

Pendahuluan

Hak milik atas tanah dapat berasal dari berbagai perbuatan hukum; misalnya berasal dari konversi, dari hibah, jual beli dan lain-lain. Dalam praktik sehari-hari, perolehan hak atas tanah sangat banyak terjadi akibat jual beli tanah melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta jual beli yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT adalah bertujuan untuk pengalihan hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli. Akta jual beli tersebut adalah sebagai surat bukti peralihan hak milik atas tanah, PPAT membuat akta sebagai alat bukti peralihan hak milik atas tanah itu sudah dilakukan sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP 37 tahun 1998.¹

Apabila prosedur peralihan hak sudah dilakukan secara lengkap dan benar, maka beralihlah tanah hak milik itu dari penjual kepada pembeli, sehingga pembeli kemudian menjadi pemegang hak milik berikutnya atas tanah tersebut. Sebagai pemegang hak milik atas tanah, maka pemilik mendapat bukti hak kepemilikan atas tanah berupa sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan surat Keputusan Tata Usaha Negara.² Sedangkan, akta jual beli yang dibuat oleh PPAT adalah perjanjian yang dibuat oleh pejabat umum dan bukan Keputusan Tata Usaha Negara. Akta tersebut bukan merupakan perbuatan bersegi satu, Akta tidaklah dapat dikatakan sebagai suatu *beschikking* dengan alasan *pertama*, tugas PPAT adalah penyelenggara pelayanan negara terhadap

masyarakat dalam bidang hukum perdata, *kedua*, dokumen yang dibuat merupakan produk dari tindakan hukum pihak-pihak yang menghadap dan memerlukan akta tersebut untuk dibuatkan akta otentik.³ sehingga dengan demikian Akta Jual Beli dengan Surat Sertipikat hak milik atas tanah adalah dua hal yang masing-masing mempunyai posisi hukum berbeda.

Dalam posisi hukum yang berbeda itu, penilaian hukumnya oleh hakimpun menjadi berbeda, dimana akta jual beli ada posisi penilaian hukum perjanjian dan tunduk kepada syarat-syarat sahnya perjanjian, dan apabila dibuat secara tidak sah maka akta jual beli itu dapat dibatalkan oleh Pengadilan Negeri. Sedangkan sertipikat hak milik atas tanah ada pada posisi penilaian hukum tata usaha negara. Sertipikat tunduk pada syarat-syarat sahnya dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), dan apabila dibuat secara tidak sah, maka sertipikat Hak milik atas tanah itu akan dinyatakan batal oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁴ Sertipikat hak milik merupakan KTUN yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.⁵ Dalam tindakan hukum administrasi dianut asas *presumption justae causa* yaitu suatu KTUN (sertipikat) harus selalu dianggap benar dan dapat berlaku sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya. Sehingga memiliki konsekuensi bahwa sertipikat sebagai KTUN akan tetap berlaku secara sah, berlaku, dapat

¹ Pasal 2 ayat 1 Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah “ PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu”.

² *Yurisprudensi Mahkamah Agung RI, NO. 1588 K/Pdt/2001/tanggal 30 Juni 2004.*

³ Ali Abdullah M, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, Cetakan 1, Prenada, Jakarta: 2015, hlm. 34.

⁴ *Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya , NO.23/B/TUN/1999/PT.TUN.SBY tgl, 18 Juni 1999, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar, No.01/G.TUN/2007/PTUN-DPS, tgl. 19 Juli 2007.*

⁵ Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cet 1, Kencana, Jakarta: 2011, hlm. 322.

dilaksanakan dan segala perbuatan yang hendak membuktikan sebaliknya haruslah menunggu hasil dari putusan hakim PTUN.⁶ Maka dari itu, untuk mempertahankan legalitas dari KTUN pemenuhan kriteria atau syarat-syarat sahnya KTUN harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, tidak boleh dilanggar sama sekali oleh Badan atau Pejabat Administrasi Pemerintahan.⁷

Sertipikat hak milik atas tanah yang diterbitkan berdasarkan kepada akta jual beli, dibuat melalui tatacara dan prosedur yang sedemikian ketat, yang tujuannya agar sedapat mungkin kebenaran data-data atas tanah yang dituangkan didalamnya dapat dijamin kebenarannya.⁸ Prosedur dan tata cara itu, meliputi pembuatan akta jual beli harus memakai formulir yang sudah ditentukan oleh ketentuan Pasal 95 dan Pasal 96 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.8 Tahun 1982, sebagai ketentuan yang bersifat tertutup, artinya apabila dilanggar maka sesuai ketentuan Pasal 98 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.8 Tahun 1982, maka akta jual beli itu batal. Demikian juga halnya mengenai penerbitan sertipikat hak milik atas tanah yang dibuat berdasarkan akta jual beli, sebelum sertipikat hak milik itu diterbitkan, maka harus didahului pengumuman selama 30 hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara sporadis sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah), untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak tertentu mengajukan ke-

beratan, sebelum sertipikat hak milik atas itu diterbitkan, yang mengandung arti pula bahwa sertipikat hak milik atas tanah itu, tidak saja diberikan kekuatan hukum akan tetapi juga diberikan kekuatan mengikat, sebagaimana halnya sebuah akta otentik yang diberi kekuatan sempurna dan mengikat (*volledig en bindende bewijskracht*) kepada para pihak mengenai apa yang tercantum didalamnya dan kepada hakim apabila digunakan sebagai alat bukti.⁹

Tenggang waktu pengumuman kepada publik selama 60 hari sebelum sertipikat hak milik atas tanah diterbitkan, apabila dihubungkan dengan ketentuan UU No. 5 tahun 1986 yang dirubah dengan UU No. 9 tahun 2004 dirubah dengan UU No. 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) dalam pasal 55 berbunyi; "Gugatan hanya dapat dilakukan dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha negara"

Ketentuan diatas mengisyaratkan seakan-akan setiap gugatan terhadap ke-absahan sertipikat besar kemungkinannya akan lampau waktu, karena sebelum sertipikat itu diterbitkan sudah dilakukan pengumuman selama 2 bulan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional. Akan tetapi dalam praktek peradilan menyangkut pembatalan sertipikat hak milik atas tanah oleh PTUN, ketentuan Pasal 55 UU PTUN tersebut di tafsirkan sedemikian rupa melalui Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 tahun 1991 (SEMA), tanggal 9 Juli 1991 No. MA/Kumdil/213/VII/K/1991, pada bagian 3 berbunyi: "Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha

⁶ A'an Effendi, "Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Perspektif*, Volume XVIII, No. 1, Januari, 2013, hlm. 20.

⁷ Herman Saputra S, "Sistem Pengujian Keputusan tata Usaha Negara Berantai (Ketting Beshcikking) Dalam Peradilan Tata Usaha Negara" *Jurnal Kompilasi Hukum*, Volume 1, No. 1, Agustus 2015, hlm. 19.

⁸ Gunardi, Markus Gunawan, *Kitab Undang Undang Hukum Kenotariatan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 156.

⁹ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, Cetakan Kesembilan, Sinar Grafika, Jakarta: 2009, hlm. 545.

Negara tetapi yang merasa kepentingan dirugikan maka tenggang waktu sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 55 UU PTUN dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan tersebut”.

Dengan adanya SEMA tersebut, secara empiris dan yuridis berdampak hukum terjadinya gugatan pembatalan atas sertipikat hak milik atas tanah tanpa batas waktu untuk sertipikat hak atas tanah yang terbit kapanpun, karena tenggat waktu pengajuan gugatan sebagaimana diatur dalam SEMA tersebut diatas dihitung sejak saat yang merasa dirugikan mengetahui KTUN tersebut. SEMA ini seakan akan mengesampingkan begitu saja ketentuan pasal 55 UU PTUN, seakan mengikuti pembuktian hukum pertanahan dengan sistem *publikasi negatif* secara murni, padahal pemerintah sebelum menerbitkan sertipikat sudah melakukan upaya yang sedemikian proseduralnya untuk dapat memberikan kebenaran data tanah seoptimal mungkin sebagaimana ditentukan dalam PP Pendaftaran Tanah dalam Pasal 32 ayat (2) berbunyi ;

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

tersebut”.

Memperhatikan persoalan-persoalan hukum tersebut, yang menjadi pertanyaan kemudian adalah apakah pembatalan sertipikat hak milik atas tanah oleh Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan SEMA dapat dibenarkan dan alasan-alasan apakah yang menjadi dasar pembatalan sertipikat hak milik atas tanah oleh PTUN? hal ini terkait juga dengan apakah pembatalan sertipikat hak milik atas tanah juga berakibat batalnya akta jual beli yang menjadi dasar pembuatan sertipikat? Sehingga titik awal dari uraian diatas merumuskan sebuah judul yang menarik untuk dibahas kemudian mengenai “Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah dan Akibat Hukumnya Terhadap Akta Jual Beli”.

Metode Penelitian

Gambaran fundamental tentang *subyek matter* dalam suatu ilmu, disebut paradigma. Paradigma itu berfungsi untuk merumuskan apa yang harus dikaji, pertanyaan apa yang harus dipertanyakan dan aturan apa yang harus diikuti dalam mengartikan jawaban yang diperoleh. Paradigma adalah unit yang paling luas dari *konsensus* didalam suatu ilmu dan bermanfaat untuk membedakan suatu *komunitas* keilmuan atau sub *komunitas* keilmuan dengan lainnya. Paradigma membuat penggolongan, merumuskan dan saling menghubungkan percontohan-percontohan, teori-teori dan metode/alat-alat yang ada didalamnya.¹⁰

Penelitian ini menggunakan paradigma penelitian hukum normatif. Dalam penelitian ini terutama akan dilakukan dengan menggali dan menemukan (mengeksplorasi) ketentuan ketentuan menyangkut pembatalan-pembatalan yang dapat ditemukan dalam hukum perdata khususnya hukum perikatan dan lebih khusus lagi

¹⁰ Achmad Ali dan Wiwiek Heryani, *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, Kencana, Cetakan 1, Jakarta: 2012, hlm. 160.

hukum perjanjian dan selanjutnya menggali dan menemukan yurisprudensi menyangkut pembatalan sertipikat hak milik oleh PTUN dan juga menemukan putusan-putusan PTUN dan mempelajari pertimbangan hukumnya untuk menemukan tentang alasan-alasan apa yang dipakai dasar memutus perkara tata usaha negara yang membatalkan sertipikat, meliputi pertimbangan hukum putusan PTUN menyangkut asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar dalam pembuatan sertipikat itu, sehingga sertipikat tersebut dibatalkan. Dengan demikian penelitian ini bersifat *eksploratoris yuridis* yaitu mengeksplorasi dan menemukan ketentuan hukum dan bahan hukum primair yurisprudensi, putusan hakim, dan pertimbangan hukum dari putusan hakim serta melakukan pengkajian terhadap hal tersebut.

Penelitian hukum *normatif* yang bersifat *eksploratoris yuridis* bermakna lebih luas dari sekedar meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian, melainkan lebih jauh meliputi penelitian terhadap pertimbangan hukum dari suatu putusan Pengadilan menyangkut obyek penelitian dalam hal ini pertimbangan hukum dari putusan pengadilan yang membatalkan sertipikat hak milik, dan implikasinya terhadap akta jual beli yang menjadi dasar penerbitan sertipikat itu.

Pembahasan

Teori dan Konsep Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara

Kewenangan (*authority/gezag*) merupakan hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Ateng Syarifudin secara teoritis seperti yang dikutip oleh H. Salim HS. menyatakan bahwa kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan

formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang.¹¹ Tuntunan konsep kewenangan yang dimiliki oleh PTUN berkaitan dengan sumber kewenangan mengenai perbuatan hukum yang dilakukan oleh hakim dalam pembuatan putusan pengadilan yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi para pihak. Sepanjang kewenangan itu diberikan oleh peraturan perundang-undangan maka kewenangan yang dimiliki PTUN tersebut dapat dijalankan. Pembatasan kewenangan yang dimiliki PTUN ditentukan secara limitatif dalam UU PTUN, Hal ini terkait dan erat hubungannya dengan hak menguji KTUN melalui fungsi memeriksa, mengadili dan memutus (*toetsingsrecht* secara luas) sehingga hakim dapat menjalankan fungsi peradilan dengan baik, adil dan bermartabat.

Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah dan Alasan-Alasan yang Menjadi Dasar Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pembatalan sertipikat hak milik atas tanah oleh PTUN sudah merupakan praktek hukum yang sangat lazim. Pembatalan sertipikat hak milik atas tanah oleh Putusan PTUN secara formil didasarkan kepada adanya gugatan yang mengacu kepada ketentuan pasal 55 UU No 5 tahun 1986 jo Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No 2 tahun 1991, tanggal 9 Juli 1991 No. MA/Kumdil/213/ VII/K/ 1991 pada angka V bagian 3. Secara materiil, pembatalan sertipikat hak milik atas tanah dilakukan oleh PTUN didasarkan kepada adanya pembuktian sebaliknya atas data-data dan fakta-fakta hukum yang termuat didalam akta jual beli atas tanah yang menjadi dasar diterbitkannya sertipikat tanah hak milik tersebut. Dengan demikian, pembatalan sertipikat hak milik atas tanah terjadi karena

¹¹ H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pad Penelitian Thesis dan Disertasi, Cetakan Ke 2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 184.

adanya kecacatan data-data dan fakta-fakta dalam akta jual beli atas tanah yang menyebabkan sertipikat hak milik atas tanah dibatalkan. Sertipikat hak milik atas tanah digolongkan kepada KTUN. Pelanggaran terhadap salah satu dari peraturan perundang-undangan yang berlaku atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), baik yang berifat substansial maupun prosedural sudah cukup bagi hakim untuk membatalkan suatu KTUN.¹² Hal ini sejalan dengan konsep pembatalan menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 tahun 2004 mempergunakan alasan bahwa KTUN tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau bertentangan dengan AUPB.

Dalam pembatalan sertipikat hak milik atas tanah, dibuktikan bahwa akta jual beli yang menjadi dasar penerbitan sertipikat, baik data-data materiil maupun data data formil yang termuat di dalam akta jual beli tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau bertentangan AUPB, KTUN pada umumnya menunjukkan bagaimana suatu instansi pemerintah akan bertindak dalam menyelenggarakan kewenangannya.¹³ Oleh karenanya sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan KTUN yang diterbitkan atas dasar data-data dan fakta-fakta hukum yang cacat, adalah batal demi hukum. Terhadap akta jual beli yang menjadi dasar penerbitan sertipikat itu, tidaklah dibatalkan, karena akta jual beli itu bukan merupakan KTUN.

Pertimbangan Putusan PTUN Dalam Membatalkan Sertipikat

Putusan PTUN dibawah ini, dengan melihat relevansinya terhadap pembatalan sertipikat dengan dilakukan penelaahan terhadap per-

timbangan-pertimbangan hukum dari putusan PTUN menyangkut alasan-alasan pembatalan sertipikat hak milik dan sejauh mana putusan itu juga menyinggung akta jual beli yang menjadi dasar diterbitkannya sertipikat yang dibatalkan itu yaitu:

1. Putusan PTUN Denpasar No 19/6/2000/G.TUN PTUN Dps, tanggal 4 Desember tahun 2000 Pertimbangan Hukum dan Amar Putusan Hakim :

PTUN Denpasar dalam putusannya dalam Perkara TUN No 19/6/2000/G.TUN PTUN Dps, tanggal 4 Desember tahun 2000, menyatakan bahwa Penggugat telah mampu membuktikan kebenaran gugatannya, dimana KTUN yang disengketakan berupa sertipikat hak milik Nomor 1145/Desa Pemecutan, Gambar Situasi tanggal 9 September 1991 Nomor 6367/1991, seluas 1425 m2 atas nama I Wayan Purna, diterbitkan oleh Tergugat dengan melanggar ketentuan hukum yang berlaku; Pasal 1320 ayat (1) jo. Pasal 1321 KUHPerdata yaitu terdapat kekilafan (*dwaling*), kekilafan mana oleh tergugat diakui dan pengakuannya itu tidak pernah ditarik lagi, sehingga sesuai dengan ketentuan Pasal 100 ayat (1), UU NO. 5 tahun 1986 jo. Pasal 1925 KUHPer pengakuan itu merupakan bukti yang sempurna dan tidak memberikan pihak lain untuk mengajukan pembuktian tandingan. Dengan alasan tersebut PTUN Denpasar menyatakan batal sertipikat hak milik Nomor 1145/Desa Pemecutan, Gambar Situasi tanggal 9 September 1991 Nomor 6367/1991, seluas 1425 m2 atas nama I Wayan Purna. Dalam kasus ini PTUN Denpasar tidak menyinggung akta jual beli yang menjadi dasar penerbitan sertipikat obyek sengketa, oleh karena tergugat sendiri telah mengakui adanya

¹² Herman Saputra S, Op.Cit, hlm. 19.

¹³ La Sina, "Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Hukum Di Indonesia", *Jurnal Pro Justitia*, Volume 28 No. 1, April 2010, hlm. 69.

kekilafan data pendukung penerbitan obyek sengketa tersebut.

2. Putusan Pengadilan TUN Denpasar No 01/G.TUN/2007/P.TUN.Dps, tanggal 19 Juli 2007. Pertimbangan hukumnya : PTUN Denpasar dalam putusannya dalam Perkara TUN No. 01/G.TUN/2007/P.TUN.Dps, tanggal 19 Juli 2007 menyatakan bahwa Penggugat telah mampu membuktikan kebenaran gugatannya, dimana KTUN yang disengketakan berupa sertifikat hak milik No. 249/1990/Desa Ungasan tertanggal 8 Agustus 2005, dengan luas 26.750 M2 atas nama Ira Yulianti, diterbitkan oleh Tergugat dengan melanggar ketentuan hukum; AUPB, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2)b UU No 9 tahun 2004, yang tergugat tidak cermat/tidak melakukan pencabutan dan pencoretan dari buku Tanah terhadap persil pemilik tanah semula, sehingga pemilik tanah semula dapat dilakukan penjualan tanah sengketa sebanyak 2 kali, yang menyebabkan penggugat menerbitkan sertifikat atas tanah yang sama sebanyak dua kali sebagai bentuk ketidak cermatan tergugat yang bersifat melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam kasus ini PTUN Denpasar tidak menyinggung akibat hukumnya terhadap akta jual beli No. 107/ 2005 tanggal 18 Juli 2005, yang menjadi dasar diterbitkannya KTUN yang disengketakan.

Yurisprudensi menyangkut akta jual beli

1. Yurisprudensi Mahkamah Agung RI, No. 302 K/Tun/1999, tanggal 8 Pebruari 2000 berbunyi; PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara, karena melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 tahun 1986 jo. Pasal 19 PP No. 10 tahun 1967 dan Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 10 tahun 1961, akan tetapi akta jual beli yang dibuat

oleh PPAT bukan KTUN karena bersifat bilateral (kontraktual), tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat KTUN.

2. Yurisprudensi Mahkamah Agung RI, No. 1588 K/Pdt/2001, tanggal 30 Juni 2004 berbunyi; Sertipikat tanah yang terbit terlebih dahulu dari akta jual beli, tidak berdasarkan hukum, dinyatakan batal. Penerbitan sertipikat tanpa adanya permohonan dari pemilik adalah tidak sah.

Dari kutipan yurisprudensi tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa PTUN tidak dapat membatalkan akta jual beli tanah yang dibuat oleh PPAT, oleh karena akta jual beli yang dibuat oleh PPAT bukan KTUN karena bersifat bilateral (kontraktual), tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat KTUN.

Dalam praktek pengadilan sertipikat yang terbit puluhan tahun yang lalu dapat dibatalkan oleh Putusan PTUN, dengan berpegang kepada SEMA No. 2 Tahun 1991 yang menyatakan bahwa untuk mereka yang dituju oleh KTUN, hak untuk mengajukan gugatan menganut tenggang waktu 90 hari sejak orang tersebut mengetahui adanya KTUN yang merugikan dirinya, dan bukan sejak diumumkankannya atau sejak diterimanya KTUN tersebut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 55 UU No. 5 tahun 1986. Dengan demikian yang menjadi dasar kewenangan dari PTUN untuk membatalkan sertipikat hak milik yang diterbitkan lewat dari 90 hari adalah SEMA No. 2 tahun 1991, sehingga dengan demikian, baik untuk sertipikat yang diterbitkan belum lewat waktu 90 hari maupun sesudah lewat waktu 90 hari pembatalannya menjadi kewenangan dari PTUN.

Melihat putusan tersebut diatas, Hakim dalam memberikan putusan dengan terlebih dahulu mempergunakan penalaran hukum sebagai suatu tahapan berpikir dari identifikasi perkara, aturan hukum, pengujian atas teori, menyusun argument

pada pertimbangan hukum yang menggiring alur pikir dan logika pikir yang dibangun hakim agar dipahami pencari keadilan.¹⁴ Sesuai dengan pembahasan dari putusan sebagaimana dikemukakan diatas, alasan-alasan yang dipakai untuk membatalkan sertipikat adalah alasan hukum formil atau tidak diikutinya prosedur dan alasan hukum materiil atau bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Jadi alasan untuk pembatalan suatu sertipikat sama dengan alasan-alasan dapat dibatalkannya suatu perjanjian, pada dalam hal pembatalan sertipikat, perjanjian (akta) yang menjadi dasarnya ditelisik cacat hukumnya, sehingga sertipikat dapat dibatalkan. Sebagaimana putusan-putusan yang telah dibahas diatas, terdapat sertipikat dibatalkan karena diterbitkan atas dasar kekhilafan (*dwaling*) Pasal 1321 KUHP, ada juga sertipikat yang dibatalkan karenanya tenggang waktu untuk pendaftaran APHT dilanggar oleh PPAT dan terjadi pembatalan sertipikat.

Dengan demikian dilihat dari ketentuan hukum yang berlaku, maka PTUN yang membatalkan sertipikat, apabila pihak yang berkeberatan dapat membuktikan bahwa sertipikat itu diterbitkan dengan melanggar ketentuan hukum yang berlaku atau melanggar AUPB, maka sertipikat itu dapat dibatalkan. Namun demikian perlu kiranya mendapat perhatian menyangkut ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa sertipikat yang sudah berumur 5 tahun, diperoleh dengan itikad baik, tidak dapat digugat lagi. Artinya PTUN seharusnya sangat memperhatikan *eksepsi peremptoria* (eksepsi lampau waktu) suatu gugatan, jika hal itu diajukan oleh tergugat dengan dasar hukum ketentuan diatas, dengan syarat tergugat dapat menunjukkan bahwa sertipikat itu diperoleh dengan itikad baik.

Itikad baik sesuai ketentuan Pasal 531 KUHP, menentukan bahwa diperoleh sebagaimana memperoleh hak milik. Apabila sertipikat itu diperoleh melalui prosedur memperoleh hak milik sudah dilalui, maka adalah benar menurut hukum, jika PTUN mengabulkan eksepsi tergugat, sehingga dengan demikian pembatalan sertipikat tidak sedemikian mudahnya dapat dilakukan. Sudah jelas terlihat bahwa masyarakat memerlukan perlindungan hukum atas hak-hak mereka terutama hak milik atas bidang tanah yang diperoleh dengan itikad baik. Oleh sebab itu eksistensi Pengadilan Administrasi Negara (PTUN) itu sesuatu yang wajib, dengan maksud selain sebagai sarana kontrol yuridis terhadap pelaksanaan administrasi negara juga sebagai suatu bentuk atau wadah perlindungan hukum bagi masyarakat karena dari segi kedudukan hukumnya berada dalam posisi lemah.¹⁵

Akibat Hukum Batalnya Sertipikat Hak Milik Terhadap Akta Jual Beli yang Menjadi Dasar Penerbitan Sertipikat

Dibatalkannya sertipikat hak milik oleh PTUN tidak disertai amar yang berbunyi membatalkan akta jual beli yang menjadi dasarnya. Dalam yurisprudensi (yurisprudensi Mahkamah Agung RI, No. 302 K/TUN/1999, Tanggal 08 Pebruari 2000) Mahkamah Agung menyatakan akta jual beli bukanlah KTUN, oleh karena sifatnya bilateral dan tidak bersifat unilateral. Namun demikian pembatalan sertipikat tidak sedemikian rupa secara serta merta karena adanya cacat hukum dalam sertipikat itu, melainkan karena ada cacat hukum pada akta yang menjadi dasar penerbitan sertipikat itu. Dengan demikian, walaupun akta jual beli tidak dibatalkan oleh oleh PTUN, akan tetapi

¹⁴ H. Sunarto, *Peran Aktif Hakim Dalam Perkara Perdata*, Cetakan 1, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 204.

¹⁵ Hendrik Salmon, "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Sasi*, Volume 16, No 4 Bulan Oktober-Desember 2010, hlm. 19.

akta jual beli itu dipertimbangkan dalam pertimbangan hukum Putusan PTUN dan akta jual beli itu dibuktikan ada cacat hukum, maka pertimbangan Putusan PTUN, pada hakekatnya merupakan satu kesatuan dengan amar putusannya, dengan demikian dengan dibatalkannya sertipikat atas dasar adanya cacat formal atau cacat materiil dalam akta jual beli, maka akta jual beli itu sendiri *mutatis-mutandis* tidaklah mempunyai kekuatan hukum. Cacat formal, sebagaimana sudah dikemukakan dalam uraian pertimbangan hukum Putusan PTUN sebagaimana dikemukakan diatas dapat terjadi karena terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 13 UU No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, dan Pasal 19 PP No. 10 tahun 1961 dan Pasal 40 PP Pendaftaran Tanah yaitu pendaftaran pertama APHT oleh Pemegang Hak Tanggungan telah lewat waktu dari waktu yang ditentukan dalam 7 hari kerja. Sedangkan cacat materiil dapat terjadi dengan dilanggarnya ketentuan tentang sahnya suatu perjanjian (karena akta adalah perjanjian), misalnya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 1330 KUHPerdara, dimana yang membuat perjanjian adalah orang yang tidak cakap menurut hukum, atau perjanjian dibuat dengan melanggar ketentuan Pasal 1254, 1335 jo. Pasal 1337 KUHPer yaitu dibuat karena sebab palsu, tanpa sebab melanggar undang-undang, kesusilaan atau ketertiban umum.

Menjadi pertanyaan, apakah PTUN saja yang berhak membatalkan sertipikat baik karena sebab-sebab cacat hukum secara nyata diketahuinya pada sertipikat itu misalnya sertipikat ganda ataupun data-data yang dituangkan dalam sertipikat itu nyata-nyata salah atautkah Pejabat TUN/Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga dapat membatalkan sertipikat, jika sertipikat tersebut atas sebab yang sama nyata-nyata diketahui cacat hukumnya? Badan Pertanahan Nasional, menurut peraturan perundangan yang berlaku yaitu sesuai

dengan ketentuan Pasal 97 UU No. 5 tahun 1986 dirubah dengan UU No. 9 tahun 2004, hanyalah berhak mencabut KTUN dalam hal ini sertipikat dan tidak berhak untuk membatalkan. Dalam hal Badan Pertanahan Nasional mencabut KTUN (dalam hal ini sertipikat tanah) berdasarkan cacat hukum yang nyata-nyata dan ditemukan sendiri oleh Badan Pertanahan Nasional, maka surat pencabutan itu juga merupakan KTUN yang dapat dipersoalkan lagi di PTUN untuk dibatalkan. Sedangkan jika Pejabat TUN dalam hal ini Pejabat Badan Pertanahan Nasional mencabut sertipikat tanah atas perintah Putusan PTUN, maka pencabutan tersebut tidak dapat dilawan lagi, oleh karena didasarkan kepada putusan pengadilan.

Penutup

Sertipikat Hak Milik atas tanah adalah bukti hak yang kuat, menyangkut data fisik dan data yuridis sepanjang data fisik dan data yuridis itu sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut. Kekuatan pembuktian dari sertipikat itu dapat diuji kebenaran dengan data yang ada dalam buku tanah dan surat ukur yang tersimpan di Kantor Pertanahan. Sesuai penjelasan atas ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 32 ayat (2) jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan hak Pengelolaan dalam Pasal 107-108 menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidaklah menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif, dimana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah

dimaksudkan menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat bukti yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Dengan demikian pembatalan sertipikat oleh PTUN adalah dapat dibenarkan asalkan pembatalan itu didasarkan kepada pembuktian yang kuat menyangkut kecacatan dasar hukum dalam penerbitan sertipikat baik cacat dari sisi prosedur penerbitan sertipikat maupun cacat dari sisi pelanggaran terhadap hukum materiil yang mengancam batalnya akta yang menjadi dasar terbitnya sertipikat itu.

PTUN tidaklah dapat membatalkan akta yang menjadi dasar penerbitan sertipikat, oleh karena akta jual beli adalah bersifat bilateral dan bukan unilateral dan karenanya bukan KTUN yang dapat dibatalkan oleh PTUN. Akan tetapi akta yang menjadi dasar diterbitkannya sertipikat kecacatannya dipertimbangkan dalam pertimbangan Putusan PTUN sebagai dasar pembatalan sertipikat, dan karenanya apabila sertipikat dibatalkan maka akta yang menjadi dasar penerbitan sertipikat *mutatis-mutandis* tidak mempunyai kekuatan hukum, dan karenanya pula tidak dapat dipakai melakukan tuntutan hukum oleh pihak yang merasa dirugikan dengan adanya pembatalan sertipikat tersebut. Yang dapat dipakai dasar untuk melakukan tuntutan hukum oleh pihak yang merasa dirugikan adalah adanya perbuatan melawan hukum, sebagaimana diatur dalam pasal 1365 KUHPerdato.

Pejabat pembuat Akta tanah (PPAT) dan/atau Notaris dalam membuat akta disarankan untuk memperhatikan secara cermat ketentuan menyangkut prosedur, dan hukum materiil yang dapat mengancam batalnya suatu akta, untuk menghindari batalnya akta yang dibuat yang dapat merugikan pihak-pihak terkait dengan akta. Begitu

pula dengan Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang berwenang untuk menerbitkan sertipikat agar melakukan penerbitan sertipikat didasarkan atas prosedur dan tata cara yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan maupun peraturan lembaga terkait. Pengadilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kewenangan untuk membatalkan sertipikat terutama didasarkan pada SEMA No. 2 tahun 1991, hendaknya SEMA tersebut ditingkatkan menjadi Undang-Undang, atau sedapat-dapatnya dapat dipakai dasar untuk merevisi kembali Undang-Undang No. 5 tahun 1986 beserta perubahannya, agar tidak terjadi keragu-raguan terhadap kewenangan tersebut, apakah bertentangan atau tidak dengan ketentuan Pasal 55 UU No. 5 tahun 1986.

Daftar Pustaka

Buku

- Achmad Ali. *Menguak Teori (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta: 2009.
- Achmad Ali dan Wiwiek Heryani, *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, Kencana, Cetakan 1, Jakarta: 2012.
- Ali Abdullah M, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan tata Usaha Negara Pasca Aman-deme*,. Cetakan 1, Prenada, Jakarta: 2015.
- Gunardi dan Markus Gunawan, *Kitab Undang-Undang Hukum Kenotariatan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2007.
- Herlien Budiono, *Hukum Perdata dibidang Kenotariatan*, Penerbit PT Citra Aditya Bhakti, Bandung: 2008.
- H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan 2. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2013.

H. Sunarto, *Peran Aktif Hakim Dalam Perkara Perdata*, Cetakan 1, Prenada Media Group, Jakarta: 2014.

Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan 1, Kencana, Jakarta: 2011.

Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan. Persidangan. Penyitaa,. Pembuktian dan Putusan Pengadilan*. Cetakan Kesembilan, Sinar Grafika, Jakarta: 2009.

Jurnal

A'an Effendi, "Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Perspektif*, Volume XVIII. No. 1. Januari. 2013.

Herman Saputra, "S. Sistem Pengujian Keputusan tata Usaha Negara Berantai (Ketting Besh-cikking) Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Kompilasi Hukum*, Volume 1. No. 1. Agustus 2015.

La Sina, "Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Hukum Di Indonesia", *Jurnal Pro Justitia*. Volume 28 No. 1. April 2010.

Hendrik Salmon, "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Sasi*, Volume 16. No 4 Bulan Oktober-Desember 2010.

Peraturan Perundang-undangan

Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) terjemahan R. Subekti, 1958.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan hak Pengelolaan.

Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan.