

IMPLIKASI HUKUM CACAT YURIDIS DALAM PEMBERIAN PELEPASAN HAK PENDAHULUAN ATAS TANAH

(Studi Kasus Keputusan Walikotamadya Malang No. 593/33/428.114/1998 pada Putusan
No 83/B/2023/Pt.Tun.Sby)

Asmar M Regan Madani¹, Moh. Muhibbin ², Isdiyana Kusuma Ayu³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
E-mail : reganmadani14@gmail.com

ABSTRACT

This research analyzes juridical defects in the Decree of the Mayor of Malang No. 593/33/428.114/1998 as an instrument for testing the validity of proof of ownership, motivated by procedural violations in the release of regional assets to achieve legal certainty. This study aims to determine the basis for considering juridical defects in the Decision of the State Administrative High Court of Surabaya No. 83/B/2023/PT.TUN.SBY and its legal implications for land registration. The method employed is normative juridical research using statute and case approaches. The results indicate that the basis for the juridical defect is a procedural violation of the Regulation of the Minister of Home Affairs No. 4 of 1979 and the Decree of the Minister of Home Affairs No. 020-595 of 1980, specifically involving the absence of written permission from the Minister of Home Affairs and the absence of a price appraisal committee. The legal implication is the invalidation of the decree as proof of ownership, resulting in the loss of legal grounds for the concerned parties to proceed with the land registration process at the Malang City Land Office.

Keywords: Land Affairs; Juridical Defect; Administration.

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis cacat yuridis dalam Keputusan Walikotamadya Malang No. 593/33/428.114/1998 sebagai instrumen pengujian validitas alas hak, yang dilatarbelakangi oleh pelanggaran prosedur pelepasan aset daerah demi mewujudkan kepastian hukum. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar pertimbangan cacat yuridis dalam Putusan PT.TUN Surabaya No. 83/B/2023/PT.TUN.SBY serta implikasi hukumnya terhadap pendaftaran tanah. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar cacat yuridis adalah pelanggaran prosedur Permendagri No. 4 Tahun 1979 dan Kepmendagri No. 020-595 Tahun 1980, meliputi ketiadaan izin tertulis Menteri Dalam Negeri dan panitia penaksir harga. Implikasi hukumnya adalah pembatalan legalitas keputusan tersebut sebagai alas hak, yang mengakibatkan hilangnya landasan hukum bagi pihak terkait untuk melanjutkan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Malang.

Kata Kunci: Pertanahan, Cacat Yuridis, Administrasi

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Unisma

² Dosen Fakultas Hukum Unisma

³ Dosen Fakultas Hukum Unisma

PENDAHULUAN

Tanah merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang memiliki fungsi vital bagi kelangsungan hidup masyarakat, mulai dari fungsi ekonomis, sosial, hingga pembangunan untuk kepentingan umum. Konstitusi Indonesia, melalui Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, memberikan mandat kepada Hukum Agraria nasional untuk menjamin penggunaan bumi, air, dan kekayaan alam demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, hak penguasaan negara tidak dimaknai sebagai kepemilikan mutlak, melainkan kewenangan untuk mengatur penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah guna mewujudkan keadilan sosial. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menempatkan asas kepastian hukum sebagai fundamen utama. Kepastian hukum dalam agraria tidak hanya terbatas pada batasan fisik kepemilikan, tetapi juga mencakup jaminan atas proses administrasi dan produk hukum yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara, yang harus akuntabel dan transparan.

Namun, realitas menunjukkan bahwa peningkatan kebutuhan tanah berkorelasi positif dengan eskalasi konflik pertanahan. Konflik ini sering kali muncul akibat ketidaktertiban administrasi di masa lampau yang berujung pada sengketa, baik yang bersifat horizontal antarwarga maupun vertikal antara warga dengan pemerintah. Konflik vertikal menjadi sorotan khusus ketika kebijakan atau keputusan pejabat publik bersinggungan langsung dengan hak masyarakat. Salah satu manifestasi konflik vertikal yang kompleks terjadi akibat penerbitan keputusan tata usaha negara yang dinilai cacat prosedur atau substansi, yang kemudian memicu ketidakpastian hukum bagi pemegang hak.⁴

Permasalahan hukum yang menjadi fokus utama dalam artikel ini berakar pada sengketa administratif terkait Keputusan Walikotamadya Malang No. 593/33/428.114/1998 tentang "Pelepasan Pendahuluan Hak Atas Tanah". Keputusan ini awalnya diterbitkan untuk mantan Anggota DPRD Kota Malang periode 1992-1997 di lokasi yang kini direncanakan sebagai Alun-Alun Kedungkandang. Setelah lebih dari dua dekade menjadi dasar klaim hak ahli waris, Walikota Malang menerbitkan kebijakan baru melalui Keputusan No. 188.45/275/35.73/112/2021 yang mencabut keputusan tahun 1998 tersebut. Tindakan pencabutan ini digugat oleh ahli waris ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya, yang pada tingkat pertama memenangkan penggugat dengan alasan pelanggaran Asas-Asas

⁴ Bhim Prakoso, "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah," *Journal of Private and Economic Law* 1, no. 1 (t.t.): 70, <https://doi.org/10.19184/jpel.v1i1.23859>.

Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Akan tetapi, situasi hukum berbalik pada tingkat banding, di mana Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) Surabaya melalui Putusan No. 83/B/2023/PT.TUN.SBY membatalkan putusan tingkat pertama dan menyatakan pencabutan tersebut sah, sehingga menegaskan bahwa keputusan tahun 1998 tidak lagi memiliki kekuatan hukum.⁵

Disparitas putusan antara tingkat pertama dan tingkat banding ini menyisakan persoalan yuridis yang mendalam mengenai kepastian hukum dalam pendaftaran tanah. Putusan PT.TUN Surabaya secara implisit dan eksplisit menyoroti adanya cacat yuridis dalam produk hukum masa lampau (Keputusan 1998) yang berimplikasi pada hilangnya hak keperdataan yang telah diyakini oleh masyarakat selama bertahun-tahun. Oleh karena itu, penelitian ini urgen dilakukan untuk menganalisis dua hal pokok: *Pertama*, bagaimana konstruksi dasar cacat yuridis dalam Keputusan Walikotamadya Malang No. 593/33/428.114/1998 sebagaimana dipertimbangkan dalam Putusan PT.TUN Surabaya No. 83/B/2023/PT.TUN.SBY. *Kedua*, apa implikasi hukum yang timbul dari penetapan cacat yuridis tersebut terhadap rezim pendaftaran hak atas tanah. Analisis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam memperkaya khazanah Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara, sekaligus memberikan referensi praktis bagi praktisi hukum dalam menangani sengketa pembatalan keputusan pejabat publik.⁶

Untuk menjawab permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan memfokuskan kajian pada norma hukum tertulis dan bahan hukum kepustakaan. Penulis menggunakan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah UUPA dan UU Administrasi Pemerintahan, serta pendekatan kasus (*case approach*) yang menitikberatkan pada analisis *ratio decidendi* hakim dalam Putusan PT.TUN Surabaya No. 83/B/2023/PT.TUN.SBY. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder berupa literatur dan jurnal hukum yang relevan, yang kemudian dianalisis secara deskriptif untuk menarik kesimpulan yang presisi.

⁵ Pertanahan, 201/G/2022/PTUN.SBY (Pengadilan Tata Usaha Negara 11 April 2023).

⁶ Pertanahan, 83/B/2023/PT.TUN.SBY (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara 21 Juni 2023).

PEMBAHASAN**Analisis Dasar Cacat Yuridis Keputusan Walikotamadya Malang No. 593/33/428.114/1998 Dalam Putusan No. 83/B/2023/PT.TUN.SBY**

Pejabat Pemerintahan merupakan subjek utama yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁷ Dalam kedudukannya sebagai pemegang jabatan publik, pejabat pemerintahan bertindak untuk dan atas nama negara dalam merespons kebutuhan administrasi negara dan pelayanan publik berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Wewenang tersebut kemudian diwujudkan secara lahiriah dalam bentuk tindakan administratif dan produk hukum berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang harus berpijak pada peraturan perundang-undangan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), serta prosedur formal yang telah ditentukan.

Secara teoritis, KTUN atau *beschikking* dipahami sebagai tindakan hukum sepihak dari pemerintah. Van der Pot mendefinisikannya sebagai pernyataan kehendak resmi alat perlengkapan pemerintahan untuk mengatur hal yang bersifat khusus guna menimbulkan perubahan dalam situasi hukum tertentu. Pandangan ini dipertegas oleh E. Utrecht yang menekankan bahwa keputusan tata usaha negara bersifat bersegi satu, karena lahir dari kehendak tunggal pemerintah tanpa memerlukan persetujuan pihak lain sebagaimana dalam hukum perjanjian. Dalam hukum positif Indonesia, definisi operasional KTUN dirumuskan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang menegaskan bahwa KTUN adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁸

Konstruksi normatif tersebut relevan dengan fakta hukum dalam Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 83/B/2023/PT.TUN.SBY. Dalam perkara ini, Walikotamadya Malang pada tahun 1998 menerbitkan Keputusan Nomor 593/33/428.114/1998 tentang Pelepasan Pendahuluan Hak Atas Tanah seluas ±450 m² di Jalan Mayjen Sungkono, Kelurahan Wonokoyo, Kecamatan Kedungkandang, kepada Sdr. Suparno. Keputusan ini secara yuridis memenuhi kualifikasi sebagai KTUN karena objeknya bersifat konkret (bidang tanah

⁷ Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 30 Tahun 2014 Undang Undang Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 (2014).

⁸ Syahrul Ibad, "Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik," *HUKMY : Jurnal Hukum* 1, no. 1 (April 2021): 55–72, <https://doi.org/10.35316/hukmy.2021.v1i1.55-72>.

tertentu), individual (ditujukan kepada subjek hukum tertentu), dan final (tidak memerlukan persetujuan instansi atasan).⁹ Sejak diterbitkan, keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum berupa terbukanya akses bagi penerima hak untuk mengajukan pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan Kota Malang.

Proses lahirnya keputusan tersebut diawali oleh inisiatif Walikotamadya Malang yang mengajukan permohonan persetujuan kepada DPRD Kota Malang melalui Surat Nomor 593/525/428.112/1995 tertanggal 28 Februari 1995. Permohonan ini kemudian disetujui DPRD melalui Keputusan Nomor 16 Tahun 1995 tentang Persetujuan Pelepasan Hak Pendahuluan Atas Tanah. Berdasarkan persetujuan tersebut, Walikotamadya menerbitkan Keputusan Nomor 593/33/428.114/1998 yang kemudian diperbarui melalui Keputusan Nomor 593.1/19/420.112/2002. Substansi amar keputusan tersebut meliputi pelepasan hak pendahuluan atas tanah aset daerah, pemberian prioritas kepada Sdr. Suparno untuk memproses hak atas tanah, kewajiban pembayaran uang santunan sebesar Rp1.000.000, penugasan pejabat terkait untuk menyelesaikan administrasi, serta penegasan bahwa keputusan berlaku sejak tanggal ditetapkan. Fakta hukum menunjukkan bahwa kewajiban pembayaran tersebut telah dipenuhi, dibuktikan dengan kuitansi pembayaran.¹⁰

Objek tanah yang dilepaskan tersebut memiliki status hukum sebagai aset daerah, tercatat dalam buku inventaris dan neraca aset pemerintah daerah berdasarkan Letter C Nomor 2120 Persil 42 Petok SH.90 dengan luasan hamparan 38.279 m². Dengan diterbitkannya keputusan pelepasan hak pendahuluan tersebut, terjadi transformasi status hukum tanah dari aset daerah menjadi objek yang dapat didaftarkan sebagai hak milik pribadi, sehingga secara konseptual memenuhi fungsi KTUN sebagaimana dirumuskan oleh Van der Pot, yakni menciptakan perubahan konkret dalam situasi hukum.

Dalam kerangka tata kelola pemerintahan, aset daerah dipahami sebagai seluruh kekayaan yang dimiliki atau dikuasai pemerintah daerah yang diperoleh melalui APBD atau perolehan sah lainnya. Aset ini dapat diklasifikasikan menjadi aset keuangan dan nonkeuangan, serta dari segi penggunaan dibedakan menjadi aset untuk operasional pemerintahan, aset untuk pelayanan publik, dan aset menganggur (*surplus property*). Terhadap *surplus property*, kebijakan pelepasan atau pemanfaatan pada dasarnya dimungkinkan sepanjang dilakukan secara tertib administrasi. Pengelolaan barang milik daerah secara normatif diatur dalam Peraturan

⁹ *Pertanahan*, 2023.

¹⁰ *Pertanahan*.

Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 yang mencakup tahapan perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, serta pemindahtanganan. Dalam struktur pemerintahan daerah, kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan tertinggi pengelolaan barang milik daerah, dengan kewenangan antara lain menetapkan kebijakan pengelolaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan aset.

Jika dikaitkan dengan fakta kasus, penerbitan Keputusan Walikotamadya Malang tahun 1998 pada awalnya tampak sebagai langkah administratif yang wajar untuk mengoptimalkan aset daerah yang tidak digunakan. Prosedur lahiriahnya terlihat tertib karena melibatkan persetujuan DPRD dan pembayaran santunan. Namun, dalam pemeriksaan di tingkat banding, Majelis Hakim menemukan bahwa kepatuhan prosedural tersebut hanya bersifat formalitas luar, sementara secara substansial terdapat cacat hukum yang mendasar.

Dalam Putusan Nomor 83/B/2023/PT.TUN.SBY, Majelis Hakim Banding tidak sependapat dengan putusan PTUN tingkat pertama. Pengujian yuridis didasarkan pada Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang menetapkan bahwa suatu KTUN dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau AUPB. Majelis Hakim terlebih dahulu menegaskan bahwa Walikota Malang memiliki kewenangan untuk menerbitkan Keputusan Pencabutan tahun 2021 berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.¹¹ Dengan demikian, aspek kewenangan pencabutan dinilai sah secara atributif. Namun, fokus pengujian kemudian dialihkan pada keabsahan SK Walikotamadya tahun 1998 itu sendiri. Melalui pengujian retrospektif, Majelis Hakim menemukan bahwa sejak awal SK tersebut telah mengandung cacat yuridis bawaan (*ab initio*) karena melanggar norma imperatif dalam Pasal 34 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 020-595 Tahun 1980. Norma-norma tersebut mensyaratkan bahwa pelepasan hak atas tanah aset daerah harus didahului izin tertulis Menteri Dalam Negeri, pembentukan Panitia Penaksir, pembuatan Berita Acara Hasil Penaksiran, persetujuan DPRD yang dilampiri hasil penaksiran, pengesahan Menteri Dalam Negeri atas keputusan kepala daerah, serta pelaporan pelaksanaan pelepasan hak.

Berdasarkan fakta persidangan, Majelis Hakim Banding menemukan tiga pelanggaran prosedural utama: (1) tidak adanya izin tertulis Menteri Dalam Negeri; (2) tidak dibentuknya

¹¹ Noviane Kelung dan Martina Binei, "TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN HAK MILIK ATAS TANAH YANG BERSIFAT CACAT ADMINISTRASI," *Journal Scientia De Lex* 10, no. 1 (2022).

Panitia Penaksir dan tidak adanya Berita Acara Hasil Penaksiran; dan (3) tidak dilakukannya pelaporan pelaksanaan pelepasan hak kepada Menteri Dalam Negeri. Pelanggaran-pelanggaran ini tidak dipandang sebagai kesalahan administratif ringan, melainkan sebagai cacat substansial yang berimplikasi langsung pada keabsahan kewenangan dan perlindungan keuangan negara.¹²

Akibat dari temuan tersebut, Majelis Hakim mengkualifikasikan SK 1998 sebagai keputusan yang tidak sah (*vernietigbaar*). Dalam kerangka hukum administrasi negara, keputusan yang mengandung cacat wewenang, prosedur, atau substansi tidak dapat melahirkan perlindungan hukum, termasuk dalam bentuk asas pengharapan yang wajar (*legitimate expectation*)¹³. Oleh karena itu, tindakan Walikota Malang menerbitkan SK Pencabutan tahun 2021 justru dipandang sebagai perwujudan AUPB, khususnya asas legalitas, akuntabilitas, dan kepentingan umum. Pertimbangan ini diperkuat oleh fakta bahwa lokasi tanah *a quo* telah ditetapkan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam Perda RTRW Kota Malang 2022–2042. Secara teoritis, keabsahan KTUN menurut Philipus M. Hadjon ditentukan oleh tiga aspek utama, yakni kewenangan, prosedur, dan substansi. Pelanggaran terhadap salah satu aspek tersebut sudah cukup untuk menjadikan suatu keputusan cacat hukum. Sinkronisasi antara teori ini dengan Pasal 53 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan bahwa cacat pada salah satu pilar tersebut merupakan alasan mutlak bagi pengadilan untuk membatalkan KTUN.

Dalam konteks kewenangan pencabutan, Majelis Hakim juga menggunakan asas *contrarius actus*, yang menyatakan bahwa pejabat yang berwenang menerbitkan suatu keputusan secara inheren juga berwenang mencabut atau membatalkannya. Asas ini sejalan dengan pendapat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, serta telah dilembagakan secara normatif dalam Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Dengan demikian, pencabutan SK 1998 oleh Walikota Malang bukanlah tindakan sewenang-wenang, melainkan kewajiban hukum untuk memperbaiki kesalahan administrasi masa lalu yang mengandung cacat yuridis serius.¹⁴

Implikasi hukum yang timbul akibat adanya cacat yuridis pada Keputusan Walikotamadya No. 593/428.114/1998 dalam lingkup Pendaftaran Hak Atas Tanah

Untuk membedah implikasi hukum pendaftaran tanah dalam perkara ini, pemahaman mengenai filosofi dan tujuan pendaftaran tanah harus ditempatkan sebagai fondasi utama.

¹² *Pertanahan*, 2023.

¹³ Philipus M. hadjon DKK, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia : Introduction to The Indonesian Administrative Law*, 12 ed. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), 170.

¹⁴ Philipus M. hadjon DKK, 178.

Dalam hukum pertanahan nasional, pendaftaran tanah bukan sekadar aktivitas administratif-teknis, melainkan amanat hukum (legal mandate) yang bersifat fundamental sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 19 ayat (1) secara tegas menetapkan bahwa tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Amanat ini menegaskan peran aktif negara melalui pemerintah untuk menciptakan dan memelihara tertib administrasi pertanahan, mengakhiri ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*), serta memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang sah.¹⁵

Untuk merealisasikan jaminan kepastian hukum tersebut, Pasal 19 ayat (2) UUPA memerinci tiga rangkaian kegiatan pokok yang bersifat sistemik dan tidak dapat dipisahkan, yaitu: (1) pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah untuk memberikan kepastian objek; (2) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihannya untuk memberikan kepastian subjek dan status hukum; serta (3) pemberian surat tanda bukti hak yang dikenal sebagai sertifikat. Sertifikat hak atas tanah merupakan konkretisasi dari jaminan kepastian hukum dan memiliki kedudukan sebagai alat pembuktian yang kuat.

Secara teknis, penyelenggaraan pendaftaran tanah saat ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pasal 1 ayat (9) PP Nomor 18 Tahun 2021 mendefinisikan pendaftaran tanah sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis. Definisi ini menegaskan bahwa pendaftaran tanah bukan tindakan sekali selesai (*eenmalig*), melainkan proses dinamis yang bertujuan menjamin aktualitas data dan kepastian hukum. Inti dari keseluruhan proses ini adalah manajemen data yang mencakup dua komponen vital, yaitu data fisik yang menggambarkan lokasi, batas, dan luas bidang tanah, serta data yuridis yang memuat status hukum tanah, pemegang hak, dan beban-beban hukum yang melekat.

Dalam doktrin hukum agraria, Boedi Harsono menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat guna memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.¹⁶ Pasal 19 UUPA menempatkan

¹⁵ Prakoso, "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah," 80.

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria : Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Rev (Jakarta: Djambatan, 2008), 35.

pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan tujuan utama menginventarisasi data mengenai hak-hak atas tanah. Dengan demikian, pendaftaran tanah bukan sekadar proses administratif, melainkan instrumen negara untuk menjamin perlindungan hukum dan ketertiban agraria.

Fakta hukum dalam Putusan PT.TUN Surabaya Nomor 83/B/2023/PT.TUN.SBY menunjukkan bahwa objek tanah yang disengketakan bukanlah tanah negara bebas yang dapat dimohonkan haknya secara langsung oleh masyarakat, melainkan tanah yang secara yuridis teridentifikasi sebagai Aset Pemerintah Daerah Kota Malang (Barang Milik Daerah/BMD). Status ini dibuktikan dengan pencatatan administratif dalam buku inventaris dan neraca aset pemerintah daerah, yang tercatat dengan Nomor Register IV, 4, 5, 6, 7, dan 15 Kutipan Buku Letter C Nomor 2120 Persil 42 Petok SH.90 dengan total luasan 38.279 m². Dengan demikian, peristiwa hukum yang menjadi dasar sengketa bukanlah permohonan hak baru atas tanah negara, melainkan pengalihan hak atas tanah aset pemerintah daerah melalui mekanisme pelepasan aset.¹⁷

Instrumen hukum yang digunakan untuk melegitimasi pengalihan tersebut adalah Keputusan Walikotamadya Malang Nomor 593/33/428.114/1998. Konsekuensi dari penetapan status awal sebagai aset daerah yang dialihkan ke perorangan ini adalah bahwa mekanisme pendaftaran yang seharusnya ditempuh oleh ahli waris adalah pendaftaran tanah secara sporadis. Dalam konteks pendaftaran sporadis, Keputusan Walikotamadya tahun 1998 tersebut menjadi dokumen alas hak (*rechtstitel*) utama yang wajib diajukan kepada Kantor Pertanahan untuk membuktikan perolehan hak dari pemerintah daerah.

Secara normatif, Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki justifikasi hukum untuk menerima Surat Keputusan tersebut sebagai alas hak berdasarkan Pasal 76 ayat (1) huruf e Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, yang mensyaratkan dilampirkannya surat keputusan pemberian hak dari pejabat yang berwenang sepanjang seluruh kewajiban yang ditentukan di dalamnya telah dipenuhi. Dalam perkara ini, SK 1998 secara formal memenuhi kualifikasi tersebut karena berbentuk surat keputusan, diterbitkan oleh pejabat berwenang, memuat pemberian hak melalui mekanisme pelepasan pendahuluan, dan seluruh kewajiban administratif, khususnya pembayaran santunan, telah dilaksanakan oleh penerima hak.¹⁸

¹⁷ *Pertanahan*, 2023.

¹⁸ I Gede Surata, "PENYEBAB TERJADINYA KONFLIK PERTANAHAN," *Kertha Widya* 10, no. 2 (Desember 2022): 142, <https://doi.org/10.37637/kw.v10i2.1247>.

Namun demikian, pemenuhan kualifikasi formal tersebut tidak serta-merta menjamin keabsahan materiel alas hak. Dalam mekanisme pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan tidak hanya berperan pasif sebagai penerima dokumen, melainkan berkewajiban memastikan keabsahan data yuridis yang diajukan. Dalam Putusan Nomor 83/B/2023/PT.TUN.SBY, Majelis Hakim Banding menemukan bahwa SK 1998 mengandung cacat yuridis bawaan karena bertentangan dengan norma imperatif yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 020-595 Tahun 1980. Pelanggaran tersebut meliputi ketiadaan izin tertulis Menteri Dalam Negeri, tidak dibentuknya Panitia Penaksir Harga, tidak adanya Berita Acara Hasil Penaksiran, serta ketiadaan pengesahan akhir Menteri Dalam Negeri atas keputusan pelepasan hak.¹⁹

Pelanggaran-pelanggaran tersebut dikualifikasikan oleh Majelis Hakim sebagai cacat wewenang, cacat prosedur, dan cacat substansi yang bersifat fatal. Secara teoritis, doktrin Van der Pot dan E. Utrecht²⁰ membedakan syarat sah keputusan menjadi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil mencakup kewenangan pejabat dan kesesuaian isi keputusan dengan hukum, sedangkan syarat formil berkaitan dengan tata cara pembentukan keputusan. Ketidakpatuhan terhadap salah satu syarat tersebut mengakibatkan keputusan menjadi cacat hukum. E. Utrecht lebih lanjut mengklasifikasikan akibat hukum cacat tersebut ke dalam tiga kategori, yaitu *nietigheid van rechtswege* (batal demi hukum), *nietig* (batal dengan penegasan hakim), dan *vernietigbaar* (dapat dibatalkan). Dalam sistem hukum Indonesia yang menganut asas *presumptio iustae causa*, suatu keputusan yang cacat tetap dianggap sah sampai ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya, sehingga konstruksi hukum yang paling relevan adalah *vernietigbaar*.²¹

Berdasarkan kerangka teori tersebut, Majelis Hakim Banding mengqualifikasikan SK 1998 sebagai keputusan yang berstatus *vernietigbaar*. Konsekuensi dari status ini adalah bahwa SK tersebut kehilangan kekuatan hukumnya setelah dibatalkan oleh putusan pengadilan. Dengan demikian, SK 1998 tidak lagi dapat berfungsi sebagai alas hak yang sah dalam proses pendaftaran tanah. Meskipun secara formal memenuhi Pasal 76 ayat (1) huruf e Permen Agraria/BPN Nomor 3 Tahun 1997, secara materiel dokumen tersebut gagal membuktikan legalitas perolehan hak. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan wajib menolak atau membatalkan

¹⁹ *Pertanahan*, 2023.

²⁰ Nur Asyiah, "EKSITENSI PERLINDUNGAN HUKUM WARGA NEGARA TERHADAP TINDAKAN PEMERINTAH DALAM MEMBUAT KEPUTUSAN ADMINISTRASI NEGARA," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 11, no. 1 (Juni 2016): 44–54.

²¹ Ibad, "Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik," 59.

proses pendaftaran yang masih bersandar pada SK yang cacat yuridis tersebut sebagai perwujudan asas legalitas dan tertib penyelenggaraan negara.²²

Implikasi pembatalan SK 1998 juga menyentuh aspek tata kelola aset daerah. Dalam perspektif hukum administrasi, pembatalan keputusan yang menjadi dasar pemindahtanganan aset menyebabkan gugurnya *causa hukum* dari tindakan penghapusan aset. Pasal 34 ayat (6) dan ayat (8) Permendagri Nomor 4 Tahun 1979 mensyaratkan bahwa pemindahtanganan dan penghapusan barang milik daerah harus mendapatkan pengesahan Menteri Dalam Negeri. Karena izin tersebut tidak pernah ada, maka setiap tindakan administratif turunan, termasuk penghapusan aset dari buku inventaris, secara yuridis dikualifikasikan sebagai tindakan yang cacat wewenang dan tidak sah sejak awal (*void ab initio*). Dengan demikian, secara *de jure* tanah sengketa tersebut sesungguhnya tidak pernah sah keluar dari kekayaan Pemerintah Kota Malang.

Dari perspektif tata kelola aset modern, hubungan kausalitas antara pemindahtanganan dan penghapusan ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Pasal 433 ayat (1) huruf c menyatakan bahwa penghapusan Barang Milik Daerah hanya dapat dilakukan apabila disebabkan oleh pemindahtanganan yang sah. Dengan dibatalkannya SK 1998 oleh Putusan PT.TUN Surabaya yang telah berkekuatan hukum tetap, unsur pemindahtanganan sebagai *causa* menjadi gugur, sehingga tindakan penghapusan aset kehilangan landasan yuridisnya. Oleh karena itu, aset tanah tersebut harus dipulihkan kembali ke dalam pembukuan Barang Milik Daerah.

Solusi konkret atas permasalahan teknis pencatatan kembali aset tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2021. Pasal 7 ayat (1) huruf e dan huruf i mengatur bahwa pembukuan Barang Milik Daerah dapat bersumber dari putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan pembatalan penghapusan. Berdasarkan ketentuan ini, Putusan PT.TUN Surabaya Nomor 83/B/2023/PT.TUN.SBY berfungsi sebagai dokumen sumber yang sah untuk melakukan pencatatan kembali (*re-entry*) aset tanah ke dalam neraca Pemerintah Kota Malang. Pencatatan ini wajib dituangkan dalam Kartu Identitas Barang (KIBAR) Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 46 dan Pasal 47 Permendagri Nomor 47

²² Kelung dan Binei, "TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN HAK MILIK ATAS TANAH YANG BERSIFAT CACAT ADMINISTRASI."

Tahun 2021, serta diikuti dengan penerbitan Nomor Induk Barang (NIBAR) yang bersifat permanen guna menjamin keamanan aset dan mencegah sengketa ulang di masa depan.²³

Dengan gugurnya validitas SK 1998, proses pendaftaran tanah oleh para ahli waris di Badan Pertanahan Nasional secara hukum tidak lagi memiliki alas hak yang sah. Dalam konteks ini, Kantor Pertanahan tidak boleh menerima dokumen yang telah terbukti cacat secara yuridis, karena tindakan tersebut justru akan mengkhianati tujuan luhur pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA dan doktrin Boedi Harsono. Oleh karena itu, satu-satunya langkah hukum yang dapat dibenarkan adalah menolak permohonan pendaftaran yang masih bersandar pada SK yang bermasalah tersebut demi menjaga tertib administrasi pertanahan, melindungi aset negara, dan menjamin kepastian hukum yang hakiki bagi masyarakat

KESIMPULAN

1. Berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 83/B/2023/PT.TUN.SBY, Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang Nomor 593/33/428.114/1998 tentang Pelepasan Hak Pendahuluan Atas Tanah dinyatakan mengandung cacat yuridis karena melanggar prosedur imperatif dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 020-595 Tahun 1980. Pelanggaran tersebut meliputi ketiadaan izin tertulis Menteri Dalam Negeri, tidak dibentuknya panitia penaksir dan tidak adanya berita acara penaksiran, serta tidak adanya bukti pelaporan hasil pelepasan hak kepada Menteri.
2. Akibat hukum dari cacat yuridis tersebut adalah gugurnya kekuatan hukum Keputusan Walikotamadya Tahun 1998 sebagai alas hak pendaftaran tanah. Meskipun semula diakui sebagai dasar pendaftaran tanah menurut Pasal 76 ayat (1) huruf e Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 1997, setelah dibatalkan oleh pengadilan, keputusan tersebut tidak lagi dapat digunakan untuk melanjutkan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Malang, sehingga pihak penerima hak kehilangan dasar hukum untuk memperoleh hak atas tanah dimaksud.

²³ Mira Novana Ardani, "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas dan Fungsi i Badan Pertanahan Nasional," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (Agustus 2019): 489, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.476-492>.

SARAN

1. Pihak yang telah melakukan pembayaran tanah kepada Pemerintah Kota Malang tetap memiliki peluang hukum untuk mengajukan gugatan perdata guna menuntut pengembalian uang pembayaran tanah. Hal ini didukung oleh Surat Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur Nomor 0488/SRT/0086.2014/Sby-04/X/2014 yang secara eksplisit menyarankan pengembalian dana kepada para mantan anggota DPRD, serta oleh fakta bahwa hingga putusan banding dijatuhkan, pengembalian tersebut belum direalisasikan oleh Pemerintah Kota Malang.
2. Pemerintah Kota Malang disarankan untuk meningkatkan kehati-hatian dan kepatuhan hukum dalam menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, khususnya terkait pelepasan hak atas tanah aset daerah, dengan memastikan seluruh prosedur perizinan, penaksiran, dan pelaporan dipenuhi sesuai peraturan perundang-undangan guna mencegah terulangnya cacat yuridis dan potensi sengketa hukum di kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardani, Mira Novana. "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (Agustus 2019): 476–92. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.476-492>.
- Asyiah, Nur. "EKSITENSI PERLINDUNGAN HUKUM WARGA NEGARA TERHADAP TINDAKAN PEMERINTAH DALAM MEMBUAT KEPUTUSAN ADMINISTRASI NEGARA." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 11, no. 1 (Juni 2016): 44–54.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria : Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Rev. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Harahap, Roosdiana. "KEBIJAKAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DENGAN BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA." *Al-Qisth Law Review* 7, no. 1 (Agustus 2023): 88. <https://doi.org/10.24853/al-qisth.7.1.88-131>.
- I Gede Surata. "PENYEBAB TERJADINYA KONFLIK PERTANAHAN." *Kertha Widya* 10, no. 2 (Desember 2022): 137–44. <https://doi.org/10.37637/kw.v10i2.1247>.
- Ibad, Syahrul. "Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik." *HUKMY : Jurnal Hukum* 1, no. 1 (April 2021): 55–72. <https://doi.org/10.35316/hukmy.2021.v1i1.55-72>.

- Iwan E Joesoef. “REKONSTRUKSI PENCABUTAN HAK ATAS TANAH DAN KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM | Joesoef | Masalah-Masalah Hukum.” *Masalah-Masalah Hukum*, t.t. Diakses 25 September 2025. <https://doi.org/10.14710/mmh.50.3.2021.318-330>.
- Kelung, Noviane, dan Martina Binei. “TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN HAK MILIK ATAS TANAH YANG BERSIFAT CACAT ADMINISTRASI.” *Journal Scientia De Lex* 10, no. 1 (2022).
- Masriani, Yulies Tiena. “Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak.” *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, no. 2 (Oktober 2022): 539–52. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5777>.
- Pamungkas, Slamet Catur. “Transformasi UU Agraria Tahun 1870 Ke UUPA 1960 Pada Masa Dekolonisasi Kepemilikan Tanah Pasca Kemerdekaan di Indonesia.” *Al-Isnad: Journal of Islamic Civilization History and Humanities* 2, no. 2 (Desember 2021): 43–59. <https://doi.org/10.22515/isnad.v2i2.4854>.
- Philipus M. Hadjon DKK. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia : Introduction to The Indonesian Administrative Law*. 12 ed. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Prakoso, Bhim. “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.” *Journal of Private and Economic Law* 1, no. 1 (t.t.): 63–82. <https://doi.org/10.19184/jpel.v1i1.23859>.
- Silviana, Ana. “Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia.” *Administrative Law* 4, no. 1 (2021).
- Sulistyaningsih, Retno. “REFORMA AGRARIA DI INDONESIA.” *Perspektif* 26, no. 1 (Januari 2021): 57–64. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.753>.
- Sumanto, Listyowati. “DINAMIKA REFORMA AGRARIA DALAM SEJARAH, KONSEP DAN IMPLEMENTASI.” *Jurnal Hukum Nawasena Agraria* 1, no. 1 (Juni 2023): 39–48. <https://doi.org/10.25105/jhna.v1i1.16588>.
- Syahputra, Rizky. “HUKUM AGRARIA DAN KEBIJAKAN AGRARIA DI INDONESIA.” *Jurnal Penelitian Hukum* 3, no. 4 (Mei 2023): 22–27. <https://doi.org/10.69957/cr.v3i03.702>.
- Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 30 Tahun 2014 Undang Undang Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 (2014).