

IMPLIKASI KEKELIRUAN DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN PENYELESAIAN SENGKETA TANAH DAN BLOKIR TANAH¹

OLEH:
FX SUMARJA²

I. Latar Belakang

Hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan.³ Oleh karena itu, diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tertulis dan harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Mengingat juga bahwa fungsi pokok hukum adalah ketertiban. Ketertiban adalah syarat adanya masyarakat yang teratur.⁴

Pencapaian ketertiban diusahakan dengan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia. Manusia hanya mungkin dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal jika didukung dengan kepastian hukum dan ketertiban. Tetapi, fungsi hukum dalam masyarakat yang sedang membangun seperti Indonesia tidak cukup hanya untuk memberikan kepastian hukum dan ketertiban, lebih dari itu, yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” atau “*law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan”.

Hukum dalam arti luas, tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*processes*) yang dapat mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan. Lebih lanjut, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa hukum yang demikian sering disebut dengan sistem hukum.

¹ Disampaikan dalam “Diseminasi hasil *Systemic Review* tentang “Potensi Maladministrasi dalam Pelayanan Penyelesaian Sengketa Tanah dan Blokir Tanah pada Kantor Pertanahan di Provinsi Lampung”, diselenggarakan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Lampung, di Hotel Novotel Lampung, 4 Oktober 2018

² Pengajar Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Lampung

³ Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat, karena: 1) Di Indonesia, peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting; 2) Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “*legisme*” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu; 3) Apabila “*hukum*” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional. Mulyadi, Lilik, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr Mochtar Kusumaatmadja, S.H.,LL.M., Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*. Makalah lepas.

⁴ Otje Salman S, H.R. & Eddy Damian (ed.), *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 88

Sistem hukum dalam arti sempit atau disebut tata hukum (berupa aspek idiil/substansi) adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum dalam rupa aturan-aturan hukum yang tersusun dalam sebuah sistem, atau suatu kesatuan tatanan utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain, atau suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Dalam sistem hukum tersebut jika terjadi masalah atau persoalan akan menemukan jawaban atau penyelesaiannya sendiri. Sistem hukum dalam arti luas atau disebut tatanan hukum mencakup tiga aspek, yaitu idiil/substansi, operasional/struktur, dan aktual/kultur. Setiap sistem hukum akan menghadapi kontradiksi, kekosongan hukum, dan norma hukum kabur.

Pada tataran praktik dalam sebuah negara hukum, segala sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah harus didasarkan pada hukum yang berlaku, misalnya terkait ***Penyelesaian Sengketa Tanah Dan Blokir Tanah Oleh Kantor Pertanahan***. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa keabsahan tindak pemerintah (*bestuur handelingen*) harus mencakup tiga unsur: **wewenang, prosedur dan substansi** yang sudah ditentukan oleh hukum. Perwujudan dari tindak pemerintah adalah ketetapan atau keputusan tata usaha negara (KTUN).⁵

Unsur wewenang berarti, bahwa pejabat yang mengeluarkan ketetapan tersebut memang mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sumber kewenangan ada tiga yaitu kewenangan atribusi, delegasi atau mandat. Unsur prosedur berarti, bahwa ketetapan atau keputusan tersebut dikeluarkan sesuai dengan tatacara yang disyaratkan dan bertumpu kepada asas keterbukaan informasi publik. Sementara itu unsur substansi adalah ketetapan atau keputusan yang dibuat sesuai dengan isi aturan, baik yang bersifat mengatur maupun penetapan, sekaligus berfungsi untuk mengendalikan tindak pemerintahan.⁶

KTUN dikatakan sah menurut hukum (*rechsmatig*) apabila keputusan tersebut memenuhi persyaratan tertentu yang ditentukan oleh hukum. Terpenuhinya persyaratan yang ditentukan oleh hukum, memiliki konsekuensi bahwa keputusan tersebut mempunyai kekuatan hukum (*rechtskrach*) untuk dilaksanakan. Sebaliknya apabila suatu keputusan tidak

⁵ FX. Sumarja, *Analisis Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah Dan Blokir Tanah Oleh Kantor Pertanahan Di Wilayah Provinsi Lampung*, Makalah disampaikan dalam “FGD Penyelenggaraan Pelayanan Penyelesaian Sengketa Tanah dan Blokir Tanah Oleh Kantor Pertanahan di Wilayah Provinsi Lampung”, diselenggarakan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Lampung, di Hotel Emersia Bandar Lampung, 26 April 2018, hlm. 2.

⁶ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm. 7.

memenuhi persyaratan, maka menurut hukum ketetapan atau keputusan tersebut menjadi tidak sah. Akibat hukum dari keputusan yang tidak sah adalah batal (*nietig*).

Berbicara mengenai KTUN berarti masuk dalam ranah hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara adalah bagian dari hukum publik. Van Apeldoorn memberikan pengertian hukum administrasi negara sebagai *guidance law* atau yang memberi petunjuk pada lembaga-lembaga negara mengenai bagaimana cara menggunakan kewenangan itu dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Pada saat ini Indonesia sudah mempunyai hukum positif tentang Hukum Administrasi Negara, yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sepertihalnya, jika berbicara hukum acara pidana ada KUHAP, jika berbicara hukum acara perdata ada KUH Acara Perdata (HIR), demikian juga berbicara hukum administrasi negara, terdapat UU Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian UU Administrasi Pemerintahan menjadi penuntun bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya, sekaligus memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengontrol tindakan administrasi pemerintahan.

II. Pembahasan

1. Keputusan tidak sah

Menurut ketentuan Pasal 70 UU Administrasi Pemerintahan bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintahan dikategorikan tidak sah apabila:

- a) dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
- b) dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
- c) dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang.

Akibat hukum dari Keputusan dan/atau Tindakan yang tidak sah adalah: 1) tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan 2) segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Yang dimaksud dengan Keputusan dan/atau Tindakan “tidak sah” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang, melampaui kewenangan atau sewenang-wenang sehingga dianggap tidak pernah ada atau dikembalikan pada keadaan semula sebelum Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Kemudian dalam hal keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara.

2. Keputusan dibatalkan

Ketentuan Pasal 71 UU Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa: Keputusan dan/atau tindakan pemerintahan yang dapat dibatalkan, apabila: 1) terdapat kesalahan prosedur; atau 2) terdapat kesalahan substansi.

Kesalahan prosedur adalah kesalahan dalam hal tatacara penetapan Keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dan tatacara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau standar operasional prosedur.

Kesalahan substansi adalah kesalahan dalam hal tidak sesuainya materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam Keputusan yang dibuat, misal terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dibuat dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dibuat dengan tipuan.

Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintahan yang dapat dibatalkan tersebut adalah: 1) tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan 2) berakhir setelah ada pembatalan. Yang dimaksud dengan “dapat dibatalkan” adalah pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan melalui pengujian oleh Atasan Pejabat atau badan peradilan.

Keputusan pembatalan dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan/atau Atasan Pejabat dengan menetapkan dan/atau melakukan Keputusan baru dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan atau berdasarkan perintah Pengadilan. Penetapan Keputusan baru menjadi kewajiban Pejabat Pemerintahan. Kerugian yang timbul akibat Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

3. Implikasi kekeliruan dalam memberikan pelayanan Penyelesaian Sengketa dan Blokir Tanah

Berdasarkan *“Laporan kajian sistemik potensi maladministrasi dalam pelayanan penyelesaian sengketa tanah dan blokir tanah pada Kantor Pertanahan di Provinsi Lampung”* yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Lampung pada tahun 2018, dikemukakan adanya penyimpangan-penyimpangan. Penyimpangan tersebut, baik berupa pengabaian peraturan hukum maupun dalam bentuk penyimpangan prosedur dalam memberikan pelayanan penyelesaian sengketa dan blokir tanah. Jika penyimpangan-

penyimpangan tersebut dikaitkan dengan ketentuan Pasal 70 dan 71 UU Administrasi Pemerintahan, maka bias terjadi dua kemungkinan.

Jika penyimpangan itu terkait dengan Pasal 70, maka implikasinya tindakan yang dilakukan oleh pejabat kantor pertanahan tidak sah. Karena tidak sah, keputusan tersebut tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada. Tentu dalam hal demikian yang paling dirugikan adalah warga masyarakat. Masyarakat harus menanggung segala sesuatunya, akibat dari tindakan pejabat kantor pertanahan yang tidak berwenang, melampaui kewenangan yang ada, atau tindakan sewenang-wenang. Sementara berdasarkan ketentuan Pasal 68 dan 69 PermenATR/KBPN No. 11/2016, atas kesalahan dan kelalaiannya hanya **dikenakan sanksi administrasi**. Kecuali jika keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara, termasuk masyarakat yang telah menerima uang harus mengembalikan (Ps. 70 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan).

Jika penyimpangan itu terkait dengan ketentuan Pasal 71 UU Administrasi Pemerintahan, maka tindakan yang dilakukan oleh pejabat kantor pertanahan dapat dibatalkan. Dapat dibatalkan karena terdapat kesalahan prosedur; atau terdapat kesalahan substansi. Supaya tidak terjadi hal yang demikian, maka pejabat tidak boleh menyimpang dari prosedur yang ada apalagi melakukan kesalahan yang bersifat substantive.

Kesalahan prosedur, misalnya melakukan tindakan dengan menyamaratakan prosedur antara penyelesaian sengketa tanah yang menjadi kewenangan kementerian dan yang bukan kewenangan kementerian dengan proses mediasi semata-mata.

Kesalahan substantive, misalnya kelalaian tidak melakukan kajian/analisis terhadap dokumen-dokumen baik yang diajukan oleh masyarakat maupun yang ada di Kantor Pertanahan terkait persoalan yang diajukan masyarakat, sehingga tidak diketahui persoalan sengketa tanah tersebut masuk kewenangan kementerian atau bukan. Pada sisi lain karena tidak dilakukan kajian/analisis terhadap berkas permohonan blokir tanah, tidak tersedia dokumen hasil kajian yang memuat dapat tidaknya permohonan blokir diterima, namun pencatatan blokir tetap dilakukan.

Penyimpangan terhadap ketentuan seperti yang diatur dalam Pasal 71 UU Administrasi Pemerintahan jo Pasal 11, 12, 13, 37 Permen ATR/KaBPN No 11/2016, dan Pasal 8, 10, 11 Permen ATR/Ka.BPN No 13/2017, keputusan tersebut **dapat dibatalkan**.

Masyarakat yang dirugikan dengan adanya keputusan pejabat kantor pertanahan yang melanggar Pasal 70 atau 71 UU Administrasi Pemerintahan dapat mengajukan pembatalan

melalui upaya **administrasi (keberatan dan banding)**⁷ atau **gutatan ke pengadilan**. Kerugian yang timbul akibat Keputusan dan/atau Tindakan pejabat kantor pertanahan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Kantor Pertanahan dan/atau Pejabat yang bersangkutan.

Oleh karena itu, setiap pejabat administrasi pemerintahan harus tunduk dan patuh pada peraturan perundang-undangan, serta bersikap hati-hati, cermat dalam setiap tindakan. Hal demikian dipertegas pada Penjelasan Pasal 10 huruf d UU Administrasi Pemerintahan, bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Mengingat bahwa sah tidaknya setiap Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan (Pejabat Kantor Pertanahan) dipengaruhi tiga unsure, yaitu wewenang, prosedur dan substansi, sementara sistem hukum akan selalu menghadapi kontradiksi, kekosongan hukum, dan norma hukum kabur, maka apabila terdapat peraturan yang saling bertentangan (kontradiksi) perlu upaya konsistensi (sikronisasi dan hamonisasi). Jika terdapat kekosongan hukum perlu pembentukan hukum. Jika terdapat norma hukum kabur perlu adanya penemuan/interpretasi hukum.⁸ Demikian pula untuk dapat memenuhi persyaratan sahnya tindak pemerintah, jika aturan hukumnya masih menghadapi kontradiksi, kekosongan, dan norma hukum kabur harus diupayakan penyelesaiannya. Namun apabila syarat untuk sahnya suatu tindak pemerintahan termasuk sistem hukumnya sudah ada dan sudah jelas, berarti semuanya tergantung dari sumber daya manusianya.

Sumber daya manusia yang tersedia untuk dapat memberikan pelayanan Penyelesaian Sengketa Tanah Dan Blokir Tanah dengan baik di Kantor Pertanahan dituntut untuk bertindak cermat, terbuka, tepat waktu, mengikuti prosedur yang ada, dan tidak memihak. Mereka dalam menjalankan wewenangnya harus mendasarkan pada peraturan perundang-undangan⁹ dan AUPB¹⁰.

⁷ Pasal 75, 76 UU Administrasi Pemerintahan

⁸ FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2015, hlm.15.

⁹ Satu diantaranya, UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ps. 4 dalam memberikan pelayan publik, harus didasarkan pada asas: kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas, dan peralakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

¹⁰ meliputi asas: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik (Ps.10 (1) UU Adm Pemerintahan.

III. Simpulan

Kekeliruan dalam memberikan pelayanan bidang pertanahan, khususnya dalam hal penanganan kasus pertanahan dan blokir sertipikat tanah dapat berakibat: putusan tersebut cacat hukum sehingga tidak sah atau dapat dibatalkan, dengan implikasi yang berbeda. Jika tidak sah, maka tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan, dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada. Jika dibatalkan, maka tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan, dan berakhir setelah ada pembatalan.

Referensi

- FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2015.
- FX. Sumarja, *Analisis Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah Dan Blokir Tanah Oleh Kantor Pertanahan Di Wilayah Provinsi Lampung*, Makalah disampaikan dalam “FGD Penyelenggaraan Pelayanan Penyelesaian Sengketa Tanah dan Blokir Tanah Oleh Kantor Pertanahan di Wilayah Provinsi Lampung”, diselenggarakan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Lampung, di Hotel Emersia Bandar Lampung, 26 April 2018
- Mulyadi, Lilik, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr Mochtar Kusumaatmadja, S.H.,LL.M., Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*. Makalah lepas.
- Otje Salman S, H.R. & Eddy Damian (ed.), *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M*, Bandung: Alumni, 2006.
- Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.