

Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Pascaputusan Inkracht Terhadap Aset Pemerintah Daerah

Achmad Aidil Marala¹

Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar¹

email: deel.achmad@gmail.com

Abstract

This study examines the legal protection available to land rights holders who have obtained a final and binding (inkracht) ruling from the State Administrative Court (PTUN), yet the ruling remains unenforced because the disputed land has been recorded as a regional government asset. The case study is the Decision of the Makassar State Administrative Court Number 138/G/2022/PTUN.Mks concerning Right of Use Certificate Number 03/Desa Panrannuangku in Takalar Regency. This research applies a normative-empirical legal method combined with statutory, conceptual, and case approaches, supported by primary data obtained through interviews with the Takalar Land Office and the Regional Finance and Asset Agency. The findings show that preventive legal protection can be realized through six instruments: optimization of systematic land registration, land dispute complaint mechanisms, transparency in regional asset designation, mediation, data integration through the one-map policy, and strengthened oversight by the Regional Legislative Council and Inspectorate. Repressive protection can be pursued through seven mechanisms: application for execution of the ruling, coercive fines (dwangsom), annulment of land administration products, legal protection for officials implementing the ruling, tort claims against the government, complaints to the Ombudsman, and fair compensation. The principal weakness lies in the lack of synergy among these instruments and limited legal awareness among rights holders, requiring stronger institutional coordination and legal literacy.

Keywords: Legal Protection; Inkracht Ruling; Regional Government Asset; Land Dispute; State Administrative Court.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang telah memperoleh putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), namun putusan tersebut tidak kunjung dilaksanakan oleh pemerintah daerah karena objek sengketa telah tercatat sebagai aset daerah. Studi kasus diambil dari Putusan PTUN Makassar Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks terkait Sertifikat Hak Pakai Nomor 03/Desa Panrannuangku di Kabupaten Takalar. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, didukung data primer hasil wawancara dengan Kantor Pertanahan dan Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Takalar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum preventif dapat diwujudkan melalui enam instrumen, yaitu optimalisasi pendaftaran tanah sistematis, mekanisme pengaduan pertanahan, transparansi penetapan aset daerah, mediasi, integrasi data melalui kebijakan satu peta, serta penguatan pengawasan DPRD dan Inspektorat Daerah. Adapun perlindungan represif dapat ditempuh melalui tujuh mekanisme, meliputi permohonan eksekusi putusan, uang paksa (*dwangsom*), pembatalan produk hukum pertanahan, jaminan perlindungan bagi pejabat pelaksana putusan, gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa, pengaduan ke Ombudsman, dan ganti rugi yang layak. Kelemahan utama terletak pada lemahnya sinergi antarinstrumen dan minimnya kesadaran hukum pemegang hak, sehingga diperlukan penguatan koordinasi kelembagaan dan literasi hukum masyarakat.

Keywords: *Perlindungan Hukum; Putusan Inkracht; Aset Pemerintah Daerah; Sengketa Pertanahan; Pengadilan Tata Usaha Negara.*

A. Pendahuluan

Kepastian hukum atas tanah merupakan salah satu amanat konstitusional yang mendasari seluruh sistem pertanahan nasional. Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mewajibkan negara menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagai jaminan kepastian hak. Namun demikian, sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia menyebabkan sertifikat yang telah diterbitkan tidak menjamin kebenaran mutlak data yang dikandungnya, sehingga tumpang tindih klaim atas tanah masih kerap terjadi. Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat bahwa

rendahnya tingkat kelengkapan pendaftaran tanah menjadi salah satu faktor utama tingginya angka konflik agraria di Indonesia.¹

Persoalan menjadi lebih kompleks ketika pihak yang berhadapan dengan pemegang hak atas tanah adalah pemerintah daerah, dan objek sengketa telah tercatat sebagai Barang Milik Daerah (BMD). Sekalipun pengadilan telah memutuskan sengketa tersebut dan putusan telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), status aset daerah kerap dijadikan alasan penundaan pelaksanaan putusan, sehingga kemenangan hukum pemegang hak tidak serta-merta dapat dinikmati secara nyata. Kasus ini secara empiris terjadi di Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan, berkenaan dengan Sertifikat Hak Pakai Nomor 03/Desa Panrannuangku yang diterbitkan pada tahun 1993 tanpa pengumuman memadai kepada masyarakat sekitar. Sengketa yang timbul kemudian diperiksa dan diputus melalui Putusan PTUN Makassar Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks tanggal 11 Mei 2023, yang memenangkan pihak penggugat, namun pelaksanaannya menghadapi hambatan karena keterkaitan objek sengketa dengan inventaris aset Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar.²

Penelitian terdahulu telah membahas perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dan persoalan tumpang tindih sertifikat. Nabila Kamal mengkaji perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum,³ sementara Mustafa Farid dan Muhammad Ilham Arisaputra menyoroti persoalan penerbitan sertifikat hak pakai pemerintah daerah di atas tanah hak milik masyarakat.⁴ Kedua kajian tersebut belum secara khusus mengintegrasikan dimensi preventif dan represif ke dalam satu kerangka analisis yang utuh untuk kasus di mana objek sengketa telah berstatus aset daerah pascaputusan *inkracht*. Artikel ini mengisi kekosongan tersebut dengan merumuskan kerangka perlindungan hukum yang integratif berdasarkan studi kasus konkret, sekaligus menawarkan kebaruan berupa identifikasi enam instrumen preventif dan tujuh mekanisme represif yang saling berkaitan.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: pertama, bagaimana perlindungan hukum preventif bagi pemegang

¹ Konsorsium Pembaruan Agraria, Laporan Akhir Tahun 2023: Catatan Konflik Agraria Indonesia (Jakarta: KPA, 2024), hlm. 24-26.

² Salinan Putusan PTUN Makassar Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks, tanggal 11 Mei 2023, hlm. 4-8.

³ Nabila Kamal, "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Terhadap Penyimpangan Pelaksanaan Pengadaan Tanah," *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan* 3, no. 1 (2021): 45-60.

⁴ Mustafa Farid dan Muhammad Ilham Arisaputra, "Penerbitan Sertifikat Hak Pakai di Atas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah untuk Pembangunan Fasilitas Umum," *Widya Pranata Hukum* 4, no. 2 (2021): 78-95.

hak atas tanah agar sengketa dengan pemerintah daerah dapat dicegah sejak dini; dan kedua, bagaimana perlindungan hukum represif yang dapat ditempuh oleh pemegang hak atas tanah yang telah memperoleh putusan *inkracht* namun belum dapat menikmati haknya secara nyata akibat resistensi pemerintah daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan merumuskan kedua bentuk perlindungan hukum tersebut berdasarkan norma hukum positif yang berlaku serta fakta empiris dalam kasus Kabupaten Takalar.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif-empiris, yaitu mengkaji norma hukum positif yang mengatur pendaftaran tanah, pengelolaan barang milik daerah, dan penanganan kasus pertanahan, yang kemudian dikonfrontasikan dengan fakta empiris dalam praktik penanganan sengketa di Kabupaten Takalar. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta salinan Putusan PTUN Makassar Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks.

Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar dan Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Takalar. Seluruh bahan dan data dianalisis secara kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis.

C. Perlindungan Hukum Preventif bagi Pemegang Hak Atas Tanah

Perlindungan hukum preventif adalah bentuk perlindungan yang diselenggarakan negara untuk mencegah pelanggaran hak sebelum kerugian benar-benar terwujud. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa dalam dimensi preventif, rakyat diberi kesempatan berpartisipasi dan mengajukan keberatan sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif yang merugikan mereka.⁵ Kegagalan instrumen preventif merupakan akar dari sengketa yang dikaji dalam penelitian ini: apabila perlindungan preventif

⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 5-6.

telah bekerja optimal sejak awal, penerbitan Sertifikat Hak Pakai Nomor 03/Desa Panrannuangku atas tanah yang telah dikuasai pihak lain semestinya dapat dicegah. Kajian ini mengidentifikasi enam instrumen preventif yang relevan.

Pendaftaran tanah merupakan instrumen preventif paling mendasar. A.P. Parlindungan menegaskan bahwa pendaftaran tanah adalah sarana *rechtskadaster* yang memberikan kepastian hak dan kepastian hukum.⁶ Urip Santoso menambahkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang baik berfungsi sebagai cermin pertanahan yang memantulkan secara akurat siapa pemegang hak yang sah, sehingga tumpang tindih klaim dapat terdeteksi sejak dini.⁷ Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menjadi instrumen kebijakan terpenting untuk mewujudkan pendaftaran tanah yang tuntas, dan percepatannya di Sulawesi Selatan merupakan kebutuhan mendesak.⁸ Persoalan krusialnya, prosedur PTSL maupun penelitian data yuridis sebagaimana diatur Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak secara eksplisit mewajibkan verifikasi silang dengan daftar inventaris BMD. Kekosongan prosedural inilah yang, dalam kasus Takalar, mengakibatkan terbitnya Sertifikat Hak Pakai Nomor 03/Desa Panrannuangku atas tanah yang faktanya telah dikuasai pihak lain.⁹ Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar menjelaskan bahwa PTSL kini didukung digitalisasi peta sehingga status kepemilikan tanah lebih mudah dideteksi, dan berfungsi pula sebagai pendeteksi dini sengketa pertanahan melalui mediasi.¹⁰ Penambahan mekanisme verifikasi silang sebagai tahapan wajib sebelum sertifikat diterbitkan atas nama pemerintah daerah menjadi langkah mendesak untuk diatur secara normatif.

Instrumen preventif kedua bersumber dari Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menggantikan Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun

⁶ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 18-19.

⁷ Urip Santoso, "Kekuatan Hukum Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah," *Perspektif* 17, no. 3 (2012): 214-222.

⁸ A. Suriyaman Mustari Pide, *Quo Vadis Pendaftaran Tanah: Tinjauan Kritis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Makassar: PUKAP, 2008), hlm. 82-84.

⁹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan: Seri Hukum Pertanahan I* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm. 134.

¹⁰ Wawancara dengan Hamda M.Y., S.T., M.H., Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar.

2016 dan membangun sistem penanganan kasus yang lebih komprehensif.¹¹ Pasal 3 Permen ini membuka akses pengaduan seluas-luasnya kepada perorangan, kelompok masyarakat, badan hukum, hingga instansi pemerintah,¹² sebagai perwujudan hak *inspraak* dalam teori perlindungan preventif Hadjon. Ketentuan Pasal 27 yang mewajibkan pencatatan setiap perkara sengketa kepemilikan tanah pada buku tanah sejak perkara diajukan ke pengadilan memiliki fungsi preventif signifikan karena memperingatkan pihak ketiga bahwa tanah tersebut sedang bersengketa.¹³ Pasal 34 ayat (1) Permen ini juga menegaskan prinsip satu bidang satu sertifikat, yang dalam praktik justru sering dilanggar ketika pemerintah daerah menerbitkan sertifikat atas tanah yang telah dikuasai pihak lain.¹⁴ Narasumber Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar menegaskan bahwa pencatatan pada buku tanah wajib dilakukan untuk setiap perkara yang melibatkan Kantor Pertanahan sebagai tergugat, termasuk perkara Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks, dan mediasi telah ditempuh sebelum gugatan diajukan.¹⁵

Instrumen ketiga bersumber dari teori negara hukum demokratis yang menempatkan warga negara sebagai subjek yang berhak dilibatkan dalam pengambilan keputusan, yang oleh Hadjon disebut hak *inspraak*.¹⁶ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mewajibkan badan publik menyebarluaskan informasi secara proaktif, termasuk rencana penguasaan aset, sejalan dengan asas keterbukaan (*openheid en openbaar*) sebagaimana diamanatkan Pasal 10 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.¹⁷ Persoalannya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah tidak secara eksplisit mewajibkan pengumuman kepada masyarakat sebelum suatu bidang tanah dimasukkan ke daftar inventaris BMD, sehingga prosedur inventarisasi bersifat administratif internal

¹¹ Pasal 1 angka 1 dan Pasal 57 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

¹² Pasal 3 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

¹³ Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 269-270; lihat juga Pasal 27 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

¹⁴ Pasal 34 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

¹⁵ Wawancara dengan Hamda M.Y., S.T., M.H., Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar.

¹⁶ Philipus M. Hadjon et al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 272.

¹⁷ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 246.

semata.¹⁸ Kasus Takalar membuktikan kerugian akibat tidak berfungsinya instrumen ini: penerbitan sertifikat pada 1993 tanpa pengumuman memadai mengakibatkan klaim penggugat tidak terdeteksi pada waktunya. Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah BKAD Kabupaten Takalar menjelaskan bahwa pemerintah daerah menginventarisasi 1.172 bidang aset dan memasang plang pemberitahuan, namun keberatan masyarakat atas aset daerah masih banyak yang belum terdeteksi, termasuk perkara yang melibatkan Sekolah Dasar di Kelurahan Beba.¹⁹

Pasal 1 angka 11 Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 mendefinisikan mediasi sebagai proses perundingan yang difasilitasi Kementerian ATR/BPN untuk mencegah eskalasi sengketa menjadi litigasi berlarut-larut, sejalan dengan konsep hukum yang berwajah manusiawi.²⁰ Namun, Pasal 26 huruf a Permen ini menegaskan bahwa perdamaian dalam penanganan perkara tidak dapat dilakukan apabila menyangkut BMD, sehingga tercipta ironi: mediasi dianjurkan, tetapi hasil akhirnya berupa perdamaian justru dilarang jika objeknya berstatus aset daerah.²¹ Konsekuensinya, mediasi hanya efektif apabila ditempuh sebelum tanah ditetapkan resmi sebagai BMD atau pada tahap pra-litigasi. Narasumber Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar menyatakan bahwa mediasi telah dilakukan pada tingkat desa dan kecamatan sebelum perkara Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks diajukan ke pengadilan, dan larangan mediasi terkait aset tidak sepenuhnya menutup ruang koordinasi apabila melibatkan aset daerah.²²

Instrumen preventif kelima yang berpotensi paling transformatif adalah integrasi data pertanahan dengan inventaris aset daerah melalui kebijakan satu peta (*one map policy*) sebagaimana diamanatkan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016.²³ Parлиндungan telah lama memperingatkan bahwa fragmentasi data pertanahan dalam silo-silo institusional yang tidak

¹⁸ Pasal 394-420 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

¹⁹ Wawancara dengan Darul Aqsa Rahmat, S.T., M.M., Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Takalar.

²⁰ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 71-72; lihat juga Pasal 1 angka 11 dan Pasal 43 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

²¹ Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum," Jurnal Legislasi Indonesia 6, no. 4 (2009): 605-614; lihat juga Pasal 26 huruf a Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

²² Wawancara dengan Hamda M.Y., S.T., M.H., Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar.

²³ Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000, Pasal 1-3.

saling terhubung merupakan ancaman besar bagi kepastian hukum.²⁴ Persoalan ini nyata ketika Sistem Informasi Pertanahan ATR/BPN tidak terhubung *real-time* dengan Sistem Informasi Manajemen Aset Daerah, sehingga tumpang tindih data tidak terdeteksi otomatis, sebagaimana ditegaskan Farid dan Arisaputra.²⁵ Langkah konkret yang diperlukan adalah penandatanganan Nota Kesepahaman antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Dalam Negeri untuk pertukaran data secara berkala, didukung amanat Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.²⁶

Instrumen preventif keenam adalah penguatan pengawasan kelembagaan. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan fungsi pengawasan kepada DPRD atas pengelolaan aset daerah, namun dalam praktiknya sering terbatas pada persetujuan administratif tanpa kajian mendalam atas persoalan hukum yang melekat pada aset.²⁷ Hotma P. Sibuea mengingatkan bahwa fungsi pengawasan efektif mensyaratkan akses informasi memadai dan kapasitas analitis anggota DPRD.²⁸ Selain DPRD, Inspektorat Daerah selaku Aparat Pengawasan Intern Pemerintah memiliki kewenangan audit kepatuhan atas pengelolaan aset sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, yang menjadikannya garda terdepan dalam mendeteksi persoalan hukum aset sebelum berkembang menjadi sengketa.²⁹

Keenam instrumen tersebut membentuk sistem pertahanan berlapis yang idealnya bekerja sinergis. Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa hukum yang baik bukan hanya hukum yang mampu menyelesaikan konflik, melainkan hukum yang mampu mencegah konflik itu terjadi sejak semula.³⁰

D. Perlindungan Hukum Represif bagi Pemegang Hak Atas Tanah

²⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 165-167.

²⁵ Mustafa Farid dan Muhammad Ilham Arisaputra, "Penerbitan Sertifikat Hak Pakai di Atas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah," *Widya Pranata Hukum* 4, no. 2 (2021): 78-95.

²⁶ Pasal 51 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020; lihat juga Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), Pasal 3.

²⁷ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; lihat juga Pasal 44-45 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

²⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 64-65.

²⁹ Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

³⁰ Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan," *Jurnal Hukum Progresif* 1, no. 1 (2005): 1-24.

Perlindungan hukum represif diberikan setelah pelanggaran hak terjadi, bertujuan memulihkan hak yang dilanggar. Hadjon memandang perlindungan represif sebagai bentuk korektif yang berorientasi pada pemulihan keadaan semula (*restitutio in integrum*).³¹ Dalam konteks pemegang hak atas tanah yang telah memperoleh putusan *inkracht* namun tidak dapat menikmati haknya, terdapat tujuh mekanisme represif yang tersedia.

Mekanisme pertama adalah permohonan pelaksanaan putusan kepada Ketua PTUN berdasarkan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.³² Sejak salinan putusan diterima, tergugat diberi tenggat 90 hari untuk melaksanakan putusan secara sukarela; apabila diabaikan, Ketua Pengadilan berwenang mengeskalasi permohonan kepada instansi atasan tergugat. Indroharto menegaskan bahwa eskalasi bertahap ini merupakan inti sistem eksekusi putusan PTUN yang membedakannya dari eksekusi perdata.³³ Pasal 116 ayat (4) bahkan memberi kewenangan kepada Ketua Pengadilan untuk meminta Presiden memerintahkan pejabat bersangkutan melaksanakan putusan apabila eskalasi ke instansi atasan tidak berhasil, yang oleh W. Riawan Tjandra dinilai sebagai instrumen tekanan paling kuat dalam sistem hukum Indonesia.³⁴ Dalam perkara Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks, penggugat memiliki hak penuh mengajukan permohonan ini apabila dalam 90 hari sejak salinan putusan diterima, Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar dan ATR/BPN Takalar tidak menindaklanjuti putusan.³⁵

Mekanisme kedua adalah *dwangsom*, yang diadopsi dari sistem hukum Belanda dan diatur dalam Pasal 116 ayat (4) UU PTUN sebagai kewenangan Ketua Pengadilan menetapkan uang paksa atas keterlambatan pelaksanaan putusan.³⁶ *Dwangsom* berfungsi sebagai alat tekanan finansial agar pejabat segera melaksanakan putusan.³⁷ Agar efektif, besarnya harus proporsional dengan nilai ekonomis objek sengketa dan kemampuan finansial tergugat; penetapan yang terlalu rendah justru kontraproduktif. Dalam kasus

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54.

³² Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

³³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II: Beracara di Pengadilan TUN (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hlm. 241-243.

³⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2010), hlm. 183-184.

³⁵ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 146.

³⁶ Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2009): 605-614.

³⁷ Asdian Taluke, "Eksekusi Terhadap Perkara Perdata Yang Telah Mempunyai Kekuatan Hukum Tetap," *Lex Privatum* 1, no. 4 (2013): 24-35.

Takalar, besaran *dwangsom* yang memadai semestinya memperhitungkan nilai tanah seluas 413 m² berdasarkan NJOP atau harga pasar, kerugian harian penggugat, serta nilai yang cukup signifikan untuk menciptakan tekanan nyata terhadap kas daerah.³⁸

Mekanisme ketiga memiliki dasar hukum spesifik dalam Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Pasal 37 ayat (1) menegaskan bahwa setiap putusan berkekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan,³⁹ dan Pasal 38 ayat (1) mengatur bahwa putusan tersebut dapat ditindaklanjuti dengan penerbitan keputusan pembatalan produk hukum atas permohonan pihak yang berkepentingan melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat.⁴⁰ Ketentuan Pasal 40 ayat (2) huruf a yang membebaskan kewajiban berita acara eksekusi fisik untuk putusan PTUN sangat menguntungkan penggugat, karena permohonan pembatalan dapat langsung diajukan berdasarkan salinan putusan *inkracht*.⁴¹ Namun, Pasal 39 ayat (1) huruf b mengatur bahwa apabila amar putusan membatalkan sertifikat instansi pemerintah tanpa melibatkan pengguna dan pengelola aset sebagai pihak, pembatalan baru dapat dilakukan setelah penghapusan aset dari inventaris BMD atau persetujuan pengelola aset kondisi yang persis terjadi dalam perkara Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks karena Pemda Takalar berkedudukan sebagai pihak terkait, bukan tergugat langsung.⁴² Sebagai langkah interim, Pasal 39 ayat (4) mewajibkan pencatatan status quo objek sengketa dalam buku tanah selama proses penghapusan aset berlangsung.⁴³ Narasumber Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar mengonfirmasi bahwa permohonan pembatalan telah diajukan penggugat dan tengah diproses setelah berkas klarifikasi aset dilengkapi, dengan status quo secara otomatis terblokir dalam sistem sejak relaas perkara diterima.⁴⁴

³⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, hlm. 243-244.

³⁹ Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

⁴⁰ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 269-270.

⁴¹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 165-167; lihat juga Pasal 40 ayat (2) huruf a Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

⁴² Pasal 39 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

⁴³ Mustafa Farid dan Muhammad Ilham Arisaputra, "Penerbitan Sertifikat Hak Pakai di Atas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah," *Widya Pranata Hukum* 4, no. 2 (2021): 78-95.

⁴⁴ Wawancara dengan Hamda M.Y., S.T., M.H., Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar.

Pasal 55 Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 memberikan jaminan perlindungan dan bantuan hukum dari Kementerian kepada pejabat yang bertindak sesuai prosedur dalam melaksanakan putusan *inkracht*.⁴⁵ Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang melindungi pejabat dari tuntutan hukum apabila tindakannya dilaksanakan sesuai kewajiban hukum. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa dalam negara hukum, pejabat yang taat pada putusan pengadilan justru dilindungi hukum, sedangkan pejabat yang mengabaikan putusan itulah yang seharusnya menghadapi risiko pertanggungjawaban.⁴⁶ Ketentuan ini sekaligus memberi argumentasi kuat bagi pejabat Pemda Takalar bahwa pelaksanaan putusan *inkracht* adalah tindakan yang sah dan terlindungi secara hukum.

Mekanisme kelima adalah gugatan *onrechtmatige overheidsdaad*, yang bersumber dari Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.⁴⁷ Penolakan pemerintah daerah melaksanakan putusan *inkracht* dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang sebagaimana dilarang Pasal 17 jo. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014,⁴⁸ karena tidak ada wewenang yang diberikan hukum kepada pejabat manapun untuk mengabaikan putusan berkekuatan hukum tetap. Gugatan ini diajukan ke Pengadilan Negeri, bukan PTUN, sehingga dapat ditempuh secara paralel dengan permohonan eksekusi guna menciptakan dua jalur tekanan sekaligus terhadap pemerintah daerah.⁴⁹

Mekanisme keenam, yang sering diabaikan namun efektif, adalah pengaduan maladministrasi kepada Ombudsman RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap putusan *inkracht* termasuk bentuk maladministrasi berupa penundaan berlarut (*undue delay*) yang menjadi kewenangan Ombudsman.⁵⁰ Keunggulan jalur ini terletak pada proses yang lebih cepat, tanpa biaya, dan kewenangan

⁴⁵ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 62-63; lihat juga Pasal 55 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 298-299.

⁴⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 246; lihat juga Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁴⁸ Pasal 17 jo. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁹ M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata, Edisi Kedua* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 25-26.

⁵⁰ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

memanggil pejabat yang diduga melakukan maladministrasi.⁵¹ Apabila rekomendasi Ombudsman diabaikan, ketidakpatuhan tersebut dapat diumumkan kepada publik dan dilaporkan kepada Presiden dan DPR, menciptakan tekanan reputasional yang kerap lebih efektif daripada sanksi hukum formal.⁵²

Mekanisme ketujuh, sekaligus solusi akhir apabila eksekusi fisik tidak dapat dilaksanakan karena objek sengketa telah menjadi fasilitas publik vital, adalah ganti rugi yang layak, sejalan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin hak milik pribadi tidak boleh diambil alih sewenang-wenang.⁵³ Dasar hukumnya bersumber dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah,⁵⁴ Pasal 1365 KUH Perdata jo. Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 jo. Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang memungkinkan pembayaran ganti kerugian dibebankan pada APBD.⁵⁵ Komponen ganti kerugian mencakup nilai tanah berdasarkan penilaian independen bersertifikat MAPPI pada harga pasar wajar saat pembayaran, kerugian immateriil atas ketidakpastian hukum berkepanjangan, serta penggantian biaya hukum yang telah dikeluarkan penggugat.⁵⁶ Proses penganggarannya harus mendapat persetujuan DPRD sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.⁵⁷

Ketujuh mekanisme represif tersebut menunjukkan bahwa persoalan mendasar bukan terletak pada ketiadaan instrumen hukum, melainkan pada kurangnya kesadaran hukum pemegang hak atas instrumen yang tersedia dan belum optimalnya sinergi antarmekanisme dalam satu strategi terpadu. Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum tidak cukup tersedia secara normatif, melainkan harus dapat diakses, dipahami, dan dimanfaatkan secara efektif oleh pihak yang membutuhkannya.⁵⁸

⁵¹ Pasal 28 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁵² Pasal 39 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia; lihat juga Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum*, hlm. 64-65.

⁵³ Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁴ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁵⁵ Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata jo. Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 jo. Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

⁵⁶ Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah* (Surabaya: Laksbang Justitia, 2015), hlm. 163-164.

⁵⁷ Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

⁵⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, hlm. 6.

E. Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan dua hal. Pertama, perlindungan hukum preventif bagi pemegang hak atas tanah terhadap potensi sengketa dengan pemerintah daerah dapat diwujudkan melalui enam instrumen yang saling melengkapi, yaitu optimalisasi pendaftaran tanah sistematis dengan verifikasi silang data BMD, penguatan mekanisme pengaduan dan pencatatan sengketa pada buku tanah, transparansi dan partisipasi publik dalam penetapan aset daerah, optimalisasi mediasi pada tahap pra-litigasi, integrasi data pertanahan dan inventaris aset melalui kebijakan satu peta, serta penguatan pengawasan DPRD dan Inspektorat Daerah. Kedua, perlindungan hukum represif bagi pemegang hak atas tanah yang telah memperoleh putusan *inkracht* namun belum dapat menikmati haknya dapat ditempuh melalui tujuh mekanisme, yaitu permohonan eksekusi putusan kepada Ketua PTUN, penerapan *dwangsom*, pembatalan produk hukum pertanahan melalui jalur administrasi, jaminan perlindungan hukum bagi pejabat pelaksana putusan, gugatan *onrechtmatige overheidsdaad*, pengaduan kepada Ombudsman RI, dan mekanisme ganti rugi yang layak dan adil sebagai solusi akhir. Kasus Kabupaten Takalar menunjukkan bahwa persoalan utama bukan pada ketiadaan instrumen hukum, melainkan pada lemahnya sinergi antarinstrumen dan minimnya literasi hukum pemegang hak.

Pertama, Kementerian ATR/BPN bersama Kementerian Dalam Negeri perlu mewajibkan verifikasi silang data bidang tanah dengan inventaris BMD sebagai tahapan normatif sebelum penerbitan sertifikat atas nama pemerintah daerah, termasuk melalui revisi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan pelaksana PTSL. Kedua, perlu segera direalisasikan Nota Kesepahaman pertukaran data pertanahan dan aset daerah secara berkala guna mendukung kebijakan satu peta. Ketiga, Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar dan ATR/BPN Kabupaten Takalar perlu mempercepat proses penghapusan aset dan pembatalan sertifikat sesuai mekanisme Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 agar putusan Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks dapat dilaksanakan secara nyata. Keempat, pemegang hak atas tanah perlu mendapatkan akses informasi dan literasi hukum yang memadai mengenai mekanisme represif yang tersedia, termasuk jalur Ombudsman dan gugatan perdata, agar hak-hak mereka dapat ditegakkan secara efektif.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Adjie, Habib. *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. Bandung: Refika Aditama, 2008.

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan: Seri Hukum Pertanahan I*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Farid, Mustafa, dan Muhammad Ilham Arisaputra. "Penerbitan Sertifikat Hak Pakai di Atas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah untuk Pembangunan Fasilitas Umum." *Widya Pranata Hukum* 4, no. 2 (2021): 78-95.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hadjon, Philipus M., et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Harahap, M. Yahya. *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*. Edisi Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jilid 1. Jakarta: Djambatan, 2007.
- Hartanto, Andy. *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*. Surabaya: Laksbang Justitia, 2015.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II: Beracara di Pengadilan TUN*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Kamal, Nabila. "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Terhadap Penyimpangan Pelaksanaan Pengadaan Tanah." *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan* 3, no. 1 (2021): 45-60.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. *Laporan Akhir Tahun 2023: Catatan Konflik Agraria Indonesia*. Jakarta: KPA, 2024.
- Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1999.
- Pide, A. Suriyaman Mustari. *Quo Vadis Pendaftaran Tanah: Tinjauan Kritis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Makassar: PUKAP, 2008.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rahardjo, Satjipto. "Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan." *Jurnal Hukum Progresif* 1, no. 1 (2005): 1-24.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Santoso, Urip. "Kekuatan Hukum Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah." *Perspektif* 17, no. 3 (2012): 214-222.



- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Setiadi, Wicipto. "Sanksi Administratif sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2009): 605-614.
- Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.
- Taluke, Asdian. "Eksekusi Terhadap Perkara Perdata Yang Telah Mempunyai Kekuatan Hukum Tetap." *Lex Privatum* 1, no. 4 (2013): 24-35.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2010.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta.
- Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Dokumen Putusan dan Wawancara

Salinan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 138/G/2022/PTUN.Mks, tanggal 11 Mei 2023.

Wawancara dengan Hamda M.Y., S.T., M.H., Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar.

Wawancara dengan Darul Aqsa Rahmat, S.T., M.M., Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Takalar.