

KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM PENERBITAN, PENCABUTAN DAN PEMBATALAN SURAT KETERANGAN TANAH

Rahmat Ramadhani

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Email: rahmatramadhani@umsu.ac.id

ABSTRAK

Kepala desa berdasarkan hukum administrasi pertanahan sejatinya memiliki kewenangan untuk menerbitkan, mencabut dan membatalkan Surat Keterangan Tanah (SKT). Pada tataran aplikatif, kewenangan tersebut menimbulkan implikasi hukum tersendiri bagi pihak pemegang SKT. Kajian dalam tulisan ini berfokus pada dua rumusan masalah, yaitu; *Pertama*, bagaimana kedudukan SKT dalam perspektif hukum administrasi pertanahan? *Kedua*, bagaimana kewenangan kepala desa dalam penerbitan, pencabutan dan pembatalan SKT berdasarkan perspektif Hukum Administrasi Negara? Kajian dalam tulisan ini memiliki jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan data skunder yang dianalisis secara kualitatif berdasarkan pendekatan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pembahasan diperoleh jawaban bahwa; *Petama*, SKT keberlakuan SKT sebagai alas hak dalam perspektif hukum administrasi pertanahan adalah bukti tertulis permulaan yang mempertegas Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah atau disebut dengan nama lain yang memenuhi syarat materil dan syarat formil pembuatannya untuk dijadikan salah satu syarat dalam proses pendaftaran tanah. *Kedua*, kewenangan penerbitan SKT oleh kepala desa bersumber dari kewenangan atribusi yang melekat pada jabatannya dan untuk melakukan pencabutan atau pembatalan SKT maka kepala desa harus memedomani Pasal 64 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Kata Kunci: Kewenangan, Kepala Desa, SKT.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Regulasi tentang pemerintah dan pemerintahan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). Beberapa termonologi terkait definisional yang dituliskan dalam regulasi tersebut, yaitu antara lain:

Pertama, Desa menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 UU Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang

diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, Pemerintahan Desa menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 UU Desa. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketiga, Pemerintah Desa menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 UU Desa. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Merujuk pada terminologi di atas, maka dapat dipahami variabel penting dalam penyelenggaraan hajat hidup dan kehidupan desa terletak di antara kata ‘pemerintah’ dengan ‘pemerintahan’. Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” memiliki empat unsur yaitu; ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan, maka kata perintah adalah perkataan yang dimaksudkan untuk menyuruh dalam melakukan sesuatu, sedangkan pemerintah adalah kekuasaan memerintah, dimana pemerintah dimaknai sebagai perbuatan memerintah meliputi cara, urusan dan sebagainya (Ahmad Mustanir, 2022).

Kata pemerintahan dapat diartikan secara lebih rinci, sebagai berikut: *Pertama*, Perintah: berarti melakukan pekerjaan menyuruh, yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki kewenangan dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan; *Kedua*, Pemerintah: berarti badan atau organ yang melakukan kekuasaan pemerintahan; *Ketiga*, Pemerintahan: berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut (Khairul Rahman, 2022).

Merujuk pada uraian di atas, dapat dipahami bahwa pemerintah adalah organ pelaksana pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah sistem, prosedur atau tata cara organ pelaksana melaksanakan tugasnya sebagai pemerintah (Rahmat Ramadhani, 2024). Makna lain, bahwa penyelenggaraan desa terletak pada keterlaksanaan pemerintahan desa oleh pemerintah desa berdasarkan UU Desa dan peraturan perundang-undangan terkait. Lebih lanjut, Pasal 2 UU Desa menegaskan bahwa:

Desa menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka tunggal Ika sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkenaan dengan ketentuan tersebut, Rahman mengatakan bahwa tugas dan fungsi pemerintahan merupakan bagian dari aktivitas publik yang dilakukan oleh pemerintah, dimana aktivitas publik tersebut secara keilmuan dan hakikat dipercayakan kepada pemerintah. Tugas utama pemerintahan adalah menciptakan ketertiban, keamanan, moral, dan pengelolaan pemerintahan dalam mensejahterakan kehidupan masyarakat, oleh karena itu pemerintah memiliki fungsi utama pengaturan, pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan.

Tegasnya, terminologi tentang pemerintah dan pemerintahan desa dapat dimaknai bahwa Pemerintah Desa adalah kepala desa dibantu dengan perangkat desa sebagai organ pemerintah desa untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan desa yakni cara-cara penyelenggaraan urusan, kepentingan dan hajat hidup desa serta masyarakat desa berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, dalam kaitan pengelolaan pertanahan sebagai salah satu sumber daya agraria dikenal istilah Hak Menguasai Negara (HMN), yaitu sebuah asas yang mengharuskan agar negara menjadikan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat” sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu wujud nyata HMN adalah kewenangan kepalad desa dalam tata Kelola administrasi pertanahan di tingkat pemerintahan desa. Kepala desa berdasarkan hukum administrasi pertanahan sejatinya memiliki kewenangan untuk menerbitkan, mencabut dan membatalkan Surat Keterangan Tanah (SKT). Pada tataran aplikatif, kewenangan tersebut menimbulkan implikasi hukum tersendiri bagi pihak pemegang SKT.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan dalam kajian ini dibatasi dalam rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan SKT dalam perspektif hukum administrasi pertanahan?
2. Bagaimana kewenangan kepala desa dalam penerbitan, pencabutan dan pembatalan SKT?

C. Metode Penelitian

Sebuah metode ilmiah diperlukan untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam suatu penelitian, dengan demikian metode penelitian berguna untuk memecahkan suatu masalah atau cara mengembangkan ilmu pengetahuan. (Efendi & Ibrahim, 2021). Untuk menganalisis permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, maka metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan system norma (Fajar & Achmad, 2019). Norma, kaidah dan asas-asas hukum yang bertalian dengan tujuan penelitian ini akan menjadi sumber data skunder, meliputi bahan hukum primer, skunder dan tersier yang akan di kumpulkan dengan cara studi kepustakaan (*libarary research*), yang kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi (Marzuki, 2021).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Surat Keterangan Tanah (SKT) Dalam Hukum Administrasi Pertanahan di Indonesia

Surat Keterangan Tanah (SKT) dalam hukum pertanahan lazim disebut dengan alas hak yaitu bukti tertulis tentang adanya hubungan hukum antara bidang tanah yang dikuasi dengan subjek hukum (orang/badan hukum) yang berhak menguasai bidang tanah tersebut (Rahmat Ramadhani, 2024). Pengertian alas hak adalah bukti tertulis perolehan

hak atas tanah terhadap pernyataan penguasaan suatu bidang tanah tertentu oleh suatu subjek hak (Rahmat Ramadhani, 2018).

Pengaturan SKT secara khusus sejatinya tidak pernah disebutkan secara implisit dalam hukum administrasi pertanahan yang berlaku di Indonesia. Kehadiran SKT yang ditandatangani Kepala Desa (dan bahkan dikuatkan surat keterangan yang diterbitkan oleh Camat) pada prinsipnya lahir dari aturan tentang pembuktian hak dalam hal tidak ada alat bukti tertulis pada proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan (BPN) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan bahwa:

Dalam hal tidak adanya bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, maka pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftar dan pendahulu-pendahulunya dengan syarat: penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka, penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Secara eksplisit, pengaturan SKT pernah disebutkan dalam Pasal 76 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997) yang menyebutkan bahwa: “dalam hal bukti-bukti kepemilikan tanah, maka permohonan tersebut harus disertai dengan surat pernyataan dari pemohon dan keterangan dari Kepala Desa/Lurah”. Namun ketentuan ini kemudian dianulir dengan Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1756/15.1/IV/2016 (SE Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 1756/15.1/IV/2016) tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Masyarakat, yang secara tegas menghapus persyaratan SKT dari kelurahan atau kepala desa sebagai syarat untuk pendaftaran tanah dan cukup dengan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah.

Penghapusan SKT sebagai syarat permohonan pendaftaran tanah sebagai dimaksud dalam SE Permen ATR/Ka. BPN Nomor 1756/15.1/IV/2016 dilatarbelakangi oleh berbagai problematika yang dinilai menghambat percepatan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yakni salah satunya yang paling krusial adalah alasan pemangksan birokrasi yang cukup panjang dan meminimalisir biaya yang membebani masyarakat dalam penerbitan SKT, sehingga capaian persepatan program PTSL menjadi tidak efektif dan efisien. Selain itu, esensi SKT berdasarkan perspektif hukum administrasi pertanahan secara materil lebih cenderung menguatkan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang justru menjadi landasan penerbitan SKT dan bagian yang tidak terpisahkan dari SKT tersebut. Dengan kata lain, dapat dikatakan SKT hanya pembungkus Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah.

Dalam Perkembangannya, SKT tidak lagi disebut-sebut oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18 tahun 2021) jo. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas

Tanah (Permen ATR/Ka. BPN No. 18 Tahun 2021). Menurut regulasi dimaksud hanya menyebutkan alas hak berupa:

- a) Sertipikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, surat penunjukan atau penyerahan dari pemerintah, risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya;
- b) Dalam hal hasil kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka bukti perolehan tanahnya berupa berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) Dalam hal bukti perolehan tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a) dan huruf b) tidak ada sama sekali maka dibuktikan dengan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, dan/atau atau Surat Pernyataan Penguasaan Aset.

Untuk memenuhi kekuatan materil dari Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah maka secara formil, surat pernyataan tersebut tetap harus mencantumkan tanda tangan kepala desa/lurah sebagai pihak pemerintah setempat yang mengetahui dan membenarkan isi dari pernyataan dimaksud. Ketentuannya dituangkan dalam Pasal 33 ayat (1) huruf b angka 1 huruf c PP No. 18 Tahun 2021 yang menyebutkan bahwa apabila dokumen hak atas tanah tidak tersedia, penguasaan tanah dapat dibuktikan melalui surat pernyataan yang juga memerlukan pengesahan dari Kepala Desa atau Lurah serta saksi-saksi yang mengetahui riwayat tanah tersebut.

Secara materil Surat Pernyataan Fisik Bidang Tanah menurut regulasi hukum pertanahan yang berlaku sekurang-kurangnya memuat keterangan atau informasi tentang: *Pertama*, identitas pemohon/pihak yang menguasai bidang tanah terkait dengan sejak kapan dan dengan cara apa diperolehnya bidang tanah; *Kedua*, luas dan letak bidang tanah beserta batas-batasnya, *Ketiga*, riwayat perolehan bidang tanah; *Keempat*, penggunaan/pemanfaatan tanah. Sedangkan secara materil, sekurang-kurangnya mencantumkan nama dan tanda tangan pemohon/pihak yang menguasai bidang tanah dengan membubuhkan materai secukupnya; nama dan tanda tangan kepala desa/lurah tempat letak tanah disertai cap/setempel kepala desa/lurah; dan mencatumkan nama dan tanda tangan dua orang saksi yang mengetahui tentang kebenaran informasi yang dituliskan dalam surat pernyataan tersebut.

Melihat keberadaan SKT sebagai pembungkus dari Surat Pernyataan Fisik Bidang Tanah sebagai sebuah alas hak, maka apa yang diterangkan dalam SKT pada hakikatnya adalah apa yang sebenarnya tertuang dan dituliskan dalam Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah. Pada tataran praktis, selain Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah sebagai dokumen yang dilampirkan dalam SKT, lazim pula dilampirkan Surat Keterangan Ganti Rugi (bila bidang tanah diperoleh dengan jual-beli), Surat Keterangan Kematian dan Surat Keterangan Ahli Waris (Bila bidang tanah diperoleh pewarisan) dan/atau dokumen-dokumen lain yang memperkuat informasi tentang riwayat perolehan bidang tanah.

Merujuk pada uraian di atas, maka sejatinya keberlakuan SKT sebagai alas hak dalam perspektif hukum administrasi pertanahan adalah bukti tertulis permulaan yang mempertegas Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah atau disebut dengan nama lain yang memenuhi syarat materil dan syarat formil pembuatannya untuk dijadikan salah satu syarat dalam proses pendaftaran tanah. Dilihat dari sisi substansinya SKT yang menguatkan isi Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, maka keberlakuan SKT meliputi subjek dan objek bidang tanah yang diterangkan. Artinya SKT berlaku bagi

orang perorang/badan hukum dan bidang perbidang sesuai informasi yang tuangkan dan diterangkan dalam Surat Pernyataan Penguasaan Fisik sebagai lampiran dalam SKT dimaksud.

2. Kewenangan Kepala Desa Dalam Penerbitan, Pencabutan dan Pembatalan SKT Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara

Tugas dan wewenang kepala desa bertindak sebagai pemerintah desa menurut ketentuan Pasal 26 ayat (1) dan (2) UU Desa menyebutkan:

- (1) Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat di desa sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala desa berwenang:
 - a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
 - b. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa kepada bupati/wali kota;
 - c. memegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan aset desa;
 - d. menetapkan peraturan desa;
 - e. menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
 - f. membina kehidupan masyarakat desa;
 - g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
 - h. membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa.
 - i. mengembangkan sumber pendapatan desa;
 - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
 - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
 - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
 - n. mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 27 UU Desa menegaskan sebagai berikut:

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 26, kepala desa wajib:

- a. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan desa secara tertulis kepada masyarakat desa setempat setiap akhir tahun anggaran;
- b. menyampaikan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan dalam forum musyawarah desa;
- c. memberikan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa secara horizontal dalam bentuk lisan dan tertulis kepada badan permusyawaratan desa setiap akhir tahun anggaran;

- d. menjadi pengayom semua golongan masyarakat;
- e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran secara vertikal kepada bupati/wali kota; dan
- f. menyampaikan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada bupati/wali kota.

Dalam kaitan kewenangan kepala desa dalam menerbitkan SKT diperkuat oleh ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997, yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 7 ayat (2) Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat menunjuk Kepala Desa sebagai PPAT Sementara;
2. Pasal 8 ayat (2); memosisikan kepala desa sebagai salah satu anggota panitia adjudikasi menilai dan mengukur kadar kebenaran bukti tertulis alas hak dalam pendaftaran tanah;
3. Pasal 24 ayat (2) huruf b dan Pasal 26 ayat (2); Kepala Desa berwenang membuat riwayat asal usul keterangan tanah sebelum tanah tersebut didaftarkan untuk dibuat sertipikat hak milik atas tanah;
4. Pasal 39 ayat (1) huruf b angka 1; Berwenang untuk membuat surat keterangan yang menguatkan sebagai bukti hak dengan yang bersangkutan yang menguasai bidang Tanah tersebut;
5. Pasal 39 ayat (1) huruf b angka 2; Untuk daerah-daerah Kecamatan di luar kota tempat kedudukan Kantor Pertanahan, surat Keterangan Kepala Kantor Pendaftaran tanah dapat dikuatkan dengan surat pernyataan Kepala Desa.

Kewenangan pemerintah desa dalam bidang administrasi pertanahan adalah urusan yang diserahkan oleh pemerintah tingkat kabupaten/kota yang pelaksanaannya diserahkan kepada desa layaknya pelaksanaan desentralisasi pada umumnya. Pemerintah desa berwenang untuk melakukan pendaftaran tanah, pemasangan patok atau batas tanah dan tugas pencatatan pertanahan lainnya. Pelayanan yang diberikan pemerintah desa dalam melaksanakan tertib administrasi pertanahan seperti pencatatan jumlah tanah yang dimiliki desa dan masyarakat, memberikan nomor registrasi agenda pertanahan, melegalisasi pembuatan surat tanah, mencatat nomor surat tanah serta dalam proses pembayaran pajak tanah.

Berkenaan dengan hal tersebut, menurut teori kewenangan terdapat 3 sumber munculnya kewenangan seperti yang kemukakan oleh Rusdianto sebagaimana dikutip Rahmat Ramadhani, yaitu:

1. Atribusi; wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk suatu jabatan tertentu atau wewenang yang melekat suatu jabatan;
2. Delegasi; wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain berdasarkan aturan perundang-undangan;
3. Mandat; wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (antara atasan dengan bawahan).

Berdasarkan sumber lahirnya kewenangan tersebut di atas, maka dapat dikatakan kepala desa dalam penerbitan SKT merupakan kewenangan atribusi oleh karena wewenang untuk menerbitkan dan menandatangani SKT melekat pada jabatan kepala desa bukan individu kepala desa. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materil,

sehingga badan/atau pejabat pemerintahan tanggungjawab kewenang berada padanya sebab pada dasarnya kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan kecuali diatur oleh Undang-Undang Dasar dan/atau undang-undang sebagaimana dituangkan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) (Yudhi Setiawan, dkk, 2021).

Selanjutnya Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa: 1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang; 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan: a) peraturan perundang-undangan; b) AUPB.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) menurut Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, adalah: “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan AUPB meliputi: 1) Asas kepastian hukum; 2) Asas kemanfaatan; 3) Asas ketidakberpihakan; 4) Asas kecermatan; 5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan; 6) Asas keterbukaan; 7) Asas kepentingan umum; 8) Asas pelayanan yang baik. AUPB tersebut, tentu menjadi acuan dan pedoman kepala desa dalam menjalankan kewenangannya dalam hal penerbitan SKT.

Berdasarkan perspektif HAN berpandangan bahwa SKT yang diterbitkan oleh kades pada dasarnya dapat dicabut atau dibatalkan. Ketentuan tentang pencabutan SKT yang diterbitkan oleh kepala desa harus memedomani ketentuan Pasal 64 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, sebagai berikut:

- (1) Keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat:
 - a. Wewenang;
 - b. Prosedur; dan/atau
 - c. Substansi.
- (2) Dalam hal keputusan yang dicabut, harus diterbitkan keputusan baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan AUPB.
- (3) Keputusan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan:
 - a. oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan;
 - b. oleh atasan pejabat yang menetapkan keputusan; atau
 - c. atas perintah pengadilan.
- (4) Keputusan pencabutan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dan atasan pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan b dilakukan paling lama 5 (lima) hari sejak ditemukannya dasar pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berlaku sejak ditetapkannya keputusan pencabutan.
- (5) Keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan paling lama 21 (duapuluh satu) hari

sejak petintah pengadilan tersebut dan berlaku sejak ditetapkannya keputusan pencabutan.

Frase “cacat” sebagaimana menjadi prasyarat ketentuan di atas dimaknai secara luas sebagai kata “cacat hukum” yang berarti sesuatu yang tidak sesuai atau melanggar hukum yang berlaku, sehingga dianggap tidak sah atau tidak valid secara hukum. Cacat menurut ketentuan Pasal 64 ayat (1) huruf a, b dan c Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas adalah merupakan cacat hukum yang berkaitan dengan wewenang, prosedur dan/atau substansi dalam penerbitan suatu SKT.

Dalam kaitan pembatalan atau pencabutan SKT atas perintah pengadilan, perlu dipahami bahwa meskipun bentuk formilnya hanya bertitel ‘Surat Keterangan’, namun pada dasarnya SKT termasuk keputusan tata usaha negara (KTUN). Landasan hukumnya dapat berpijak pada ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mendefinisikan Keputusan Administrasi Pemerintahan sebagai keputusan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersifat tertulis dan merupakan tindak lanjut dari proses Administrasi Pemerintahan. Keputusan ini harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)

Oleh karenanya pembatalan pencabutan SKT sebagai objek sengketa pada peradilan tata usaha negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Menurut UU PTUN, ada beberapa pasal yang menjadi dasar pembatalan atau pencabutan SKT melalui PTUN, sebagai berikut:

1. Pasal 1 angka 10 UU 51/2009; Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Unsurnya adalah subjek sengketa TUN yaitu antara pemegang SKT dengan Kepala Desa sebagai penerbit SKT.
2. Pasal 1 angka 8 UU 51/2009; Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Unsurnya adalah kepala desa adalah pejabat tata usaha negara baik berdasarkan UU Desa maupun UU Administrasi Pemerintah.
3. Pasal 1 angka 9 UU 51/2009; Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Unsur objek yaitu SKT.

Hal yang penting diperhatikan dalam menempuh gugatan ke PTUN dalam kaitan pembatalan atau pencabutan SKT yang diterbitkan oleh kepala desa adalah batasan tenggat waktu pengajuan gugatan yang ditentukan pada Pasal 55 UU 5/1986, sebagai berikut: “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari

terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”.

Di lain sisi, pada kenyataan lazim pula terjadi kepala desa yang baru membatalkan atau mencabut SKT yang telah diterbitkan oleh kepala desa yang terdahulu (lama). Meskipun belum ada regulasi khusus yang mengatur tentang hal tersebut, pembatalan atau pencabutan dapat dilakukan oleh kepala desa yang baru dengan tetap harus memedomani ketentuan Pasal 64 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan memedomani AUPB. Secara umum terdapat beberapa langkah prosedur pembatalan Surat Keterangan Tanah (SKT) oleh Kepala desa jika terbukti ada kesalahan atau penyalahgunaan wewenang kepala desa dalam penerbitan SKT tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Melakukan identifikasi dan penyelidikan: Jika ada indikasi kesalahan atau penyalahgunaan dalam penerbitan SKT, Kades perlu melakukan penyelidikan untuk mengumpulkan informasi dan bukti yang mendukung.
2. Pembatalan SKT: Jika penyelidikan menunjukkan bahwa SKT perlu dibatalkan, kepala desa dapat menerbitkan surat keputusan yang menyatakan pembatalan SKT tersebut.
3. Pemberitahuan: kepala desa wajib memberitahukan memberikan tembusan kepada pihak yang terbit SKT dan pihak lain yang terkait dengan keputusan pembatalan tersebut.
4. Konsultasi (opsional): Dalam beberapa kasus, kepala desa mungkin perlu berkonsultasi dengan Camat atau pihak terkait lainnya sebelum menerbitkan keputusan pembatalan.
5. Pengendalian: Kades juga perlu melakukan pengendalian untuk memastikan bahwa SKT yang dibatalkan tidak digunakan lagi.

Dalam penerbitan surat pembatalan atau pencabutan SKT tentu harus disesuaikan dengan syarat formil tata naskah surat pemerintah desa yang berkaitan dengan format, jenis, dan tata cara penyusunan naskah dinas yang digunakan dalam administrasi pemerintahan desa, termasuk surat dinas, keputusan, dan peraturan desa. Naskah dinas harus disusun dengan rapi, jelas, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga efisien dan mudah dipahami. Berikut adalah beberapa aspek penting dalam tata naskah surat pemerintahan desa:

1. Jenis Naskah Dinas:
 - a. Surat Dinas: Surat yang digunakan untuk menyampaikan informasi, perintah, atau permohonan dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan desa.
 - b. Keputusan Kepala Desa: Keputusan yang dibuat oleh Kepala Desa untuk menetapkan sesuatu yang bersifat hukum atau administratif.
 - c. Peraturan Desa: Peraturan yang dibuat oleh perangkat desa bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk mengatur hal-hal yang bersifat lokal.
 - d. Surat Keterangan: Surat yang digunakan untuk memberikan informasi atau bukti tentang suatu hal yang dibutuhkan oleh masyarakat.
 - e. Surat Perintah: Surat yang digunakan untuk memberikan perintah atau penugasan kepada perangkat desa.
2. Unsur-unsur Naskah Dinas:
 - a. Kop Surat: Bagian atas surat yang memuat identitas instansi, seperti logo, nama, dan alamat desa.
 - b. Nomor dan Perihal: Nomor surat dan perihal yang memuat topik atau tujuan surat.

- c. Tanggal dan Tempat: Tanggal dan tempat surat dibuat.
 - d. Salam Pembuka dan Penutup: Salam yang digunakan untuk memulai dan mengakhiri surat.
 - e. Isi Surat: Bagian utama surat yang memuat informasi yang ingin disampaikan.
 - f. Tanda Tangan dan Stempel: Tanda tangan pejabat yang berwenang dan stempel instansi.
 - g. Tembusan: Salinan surat yang ditujukan kepada pihak lain.
 - h. Lampiran: Dokumen atau informasi tambahan yang melengkapi surat.
3. Format dan Penulisan:
- a. Ukuran Kertas: Kertas yang digunakan untuk surat dinas umumnya berukuran A4 (210 x 297 mm).
 - b. Jenis Huruf: Huruf yang digunakan untuk penulisan surat dinas umumnya adalah Times New Roman atau Arial dengan ukuran 12.
 - c. Spasi: Spasi yang digunakan untuk penulisan surat dinas umumnya adalah 1,5 atau 2.
 - d. Tinta: Tinta yang digunakan untuk penulisan surat dinas umumnya adalah hitam.
 - e. Batas Tepi: Batas tepi yang digunakan untuk penulisan surat dinas umumnya adalah 2,5 cm di setiap sisi.
 - f. Penomoran Halaman: Nomor halaman yang ditulis di bagian bawah atau atas surat.
4. Ketentuan Khusus:
- a. Penggunaan Bahasa: Bahasa yang digunakan dalam surat dinas harus jelas, sopan, dan mudah dipahami oleh masyarakat.
 - b. Penggunaan Stempel: Stempel instansi harus digunakan untuk memastikan keabsahan surat.
 - c. Penyimpanan Dokumen: Naskah dinas yang telah selesai harus disimpan dengan baik dan teratur.
 - d. Pengamanan Dokumen: Dokumen yang bersifat rahasia harus disimpan dengan aman dan tidak dapat diakses oleh pihak yang tidak berhak.
5. Pedoman Tata Naskah Dinas:
- a. Peraturan Bupati: Peraturan yang mengatur tata naskah dinas di lingkungan pemerintah desa.
 - b. Pedoman Tata Naskah Dinas: Pedoman yang memberikan panduan tentang tata naskah dinas, termasuk jenis, format, dan prosedur penyusunan.
 - c. Peraturan Menteri Dalam Negeri: Peraturan yang mengatur tata naskah dinas di lingkungan pemerintah daerah, termasuk pemerintahan desa

Dengan memedomani tata naskah pemerintahan desa sebagaimana diuraikan di atas, kemungkinan terjadinya cacat formil dalam penerbitan naskah surat. Demikian halnya dengan pencabutan atau pembatalan SKT yang disyaratkan dengan Surat Kepala Desa harus memedomani tata naskah sebagaimana dimaksud di atas.

Selain memperhatikan syarat formil sebagaimana disebutkan di atas, dalam proses pembatalan atau pencabutan SKT oleh kepala desa yang baru, juga harus memperhatikan hal-hal materil yang dikandung sebagai substansi SKT yang akan dibatalkan atau dicabut. Meskipun ketentuan Pasal 64 ayat (1) huruf c menyebutkan cacat substansi dapat menjadi sebab pencabutan atau pembatalan SKT, penting tampaknya mempertimbangkan hak kebendaan dari subjek hukum yang namanya tercantum dalam SKT yang akan dibatalkan. Sebab pembatalan atau pencabutan SKT dimaksud tentu akan berdampak pada kerugian

hak kebendaan yang telah ada saat SKT diterbitkan oleh Kepala Desa yang terdahulu dan harus dilindungi secara hukum.

Hak kebendaan tersebut misalkan hak atas penguasaan dan pengelolaan tanah akibat adanya jual beli atau ganti rugi yang dilakukan dengan terbuka dan itiqad baik. Sekalipun terdapat cacat substansi dalam penerbitan SKT yang diterbitkan kepala desa terdahulu oleh karena penjual adalah pihak yang tidak berak, namun pembatalan SKT oleh kepala desa yang baru tidak serta merta boleh merugikan pihak yang ditunjuk oleh SKT sebagai pemegang hak kebendaan atas penguasaan dan pengelolaan suatu bidang tanah dimaksud. Maka dalam hal demikian, pemegang SKT harus dilindungi berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 25 K/Sip/1958 tanggal 26 Desember 1958 yang pada intinya berbunyi: "Pembeli yang telah bertindak dengan itikad baik harus dilindungi dan jual beli yang bersangkutan haruslah dianggap sah". Aturan lainnya disebutkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor : 7/2012 yang berbunyi: "Perlindungan harus diberikan kepada pembeli beritikad baik sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang tidak berhak".

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kedudukan SKT sebagai alas hak dalam perspektif hukum administrasi pertanahan adalah bukti tertulis permulaan yang mempertegas Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah atau disebut dengan nama lain yang memenuhi syarat materil dan syarat formil pembuatannya untuk dijadikan salah satu syarat dalam proses pendaftaran tanah. Dilihat dari sisi substansinya SKT yang menguatkan isi Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, maka keberlakuan SKT meliputi subjek dan objek bidang tanah yang diterangkan. Artinya SKT berlaku bagi orang perorang/badan hukum dan bidang perbidang sesuai informasi yang tuangkan dan diterangkan dalam Surat Pernyataan Penguasaan Fisik sebagai lampiran dalam SKT dimaksud.
2. Kewenangan penerbitan SKT oleh kepala desa bersumber dari kewenangan atribusi yang melekat pada jabatannya dan untuk melakukan pencabutan atau pembatalan SKT maka kepala desa harus memedomani Pasal 64 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Perlu pengaturan secara tegas tentang pemberlakuan dan keberlakuan SKT dalam hukum administrasi pertanahan di Indonesia agar kedudukan SKT memiliki legalitas sebagai bukti permulaan penguasaan hak-hak atas tanah yang dipegang masyarakat dalam rangka proses pendaftaran tanah guna penerbitan sertifikat tanah.
2. Perlu disusun secara khusus suatu aturan hukum setingkat undang-undang yang mengatur tentang kewenangan kepala desa dalam penerbitan, pencabutan dan pembatalan SKT agar tidak menimbulkan implikasi hukum pada tataran praktis di tengah-tengah masyarakat bagi subjek hukum pemegang SKT.

Daftar Pustaka

- Ahmad Mustanir, “Konsep Dasar Ilmu Pemerintahan & Ruang Lingkup Ilmu Pemerintahan”, dalam *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bookchapter, (Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2022).
- Anonim, “Tinjauan Kewenangan Menerbitkan Administrasi Pertanahan oleh Kelurahan/Desa di Kabupaten Bintan”, <https://ombudsman.go.id/artikel>, (Maret 2025: 03.14).
- Khairul Rahman, *Ilmu Pemerintahan & Tinjauan Dari Landasan Berfikir Filsafat Ilmu Ontologi, Epistemologi, Dan Aksiologi*, (Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2022).
- Rahmat Ramadhani, *Beda Nama Dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Medan: CV. Pustaka Prima, 2018).
- _____, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negera*, (Medan: Merdeka Kreasi Grup, 2024).
- _____, *Buku Ajar Hukum Pertanahan*, (Medan: Umsu Press, 2024).
- Yudhi Setiawan, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2021).