

PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH KARENA CACAT ADMINISTRATIF SERTA IMPLIKASINYA APABILA HAK ATAS TANAH SEDANG DIJAMINKAN

Fani Martiawan Kumara Putra

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

e-mail: fanimartiawan@gmail.com

ABSTRAK

Kepemilikan hak atas tanah, dapat dibuktikan dengan didaftarkan dan dikeluarkannya sertipikat hak atas tanah yang mana merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional. Hak atas tanah yang telah didaftarkan tersebut dapat mengandung cacat administratif, sehingga dapat diajukan pembatalan sertipikat tersebut. Prosedur penyelesaian gugatan pembatalan hak atas tanah ini perlu dibahas lebih lanjut, apakah melalui Badan Pertanahan Nasional, atau melalui lembaga pengadilan. Sertipikat hak atas tanah yang telah dibatalkan tersebut dapat juga sedang dibebani dengan jaminan Hak Tanggungan, tentu saja dengan dibatalkannya sertipikat hak atas tanah tersebut akan menimbulkan implikasi lebih lanjut kepada proses penjaminan Hak Tanggungan yang melekat.

Kata Kunci: *pembatalan, sertipikat hak atas tanah, hak tanggungan.*

ABSTRACT

The ownership of land rights, may be proved by the registration status and the outcome of the certificate which become the authority of Badan Pertanahan Nasional. The registered land rights might consist of administrative flaw, so that it might be proposed for the cancellation. The procedure of the cancellation lawsuit must be discussed further, is the lawsuit through Badan Pertanahan Nasional, or must be through court process. The land rights certificate that is cancelled is probably becoming the security object, in this case, Hak Tanggungan object. This condition will definitely brought further implication to the Hak Tanggungan process that based on security law.

Keywords: *cancellation, land rights, hak tanggungan.*

PENDAHULUAN

Dalam perkembangannya di antara masalah-masalah penting yang dihadapi oleh negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, di samping pembangunan ekonomi dan sosial adalah juga pembangunan di bidang hukum. Persoalan psikologis-politis untuk melepaskan diri dari ikatan masa lampau yang berbau kolonial, juga persoalan bahwa seringkali banyak hukum dari masa lampau sudah tidak cocok lagi dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang telah banyak mengalami perubahan-perubahan, dengan berpegang pada pandangan bahwa hukum adalah refleksi dari keadaan masyarakat pada suatu masa tertentu, maka akan sulitlah untuk mempertahankan hukum yang lama dalam suasana kehidupan baru, oleh karena itu hukum baru harus dapat memberikan tanggapan yang tepat kepada

kebutuhan masyarakat pada zaman yang telah berubah.

Hukum sebagai suatu sistem,¹ menghendaki komponen yang menjadi bagian didalamnya itu agar selalu menjadi harmonis, tidak diinginkan akan terjadinya kontroversi antara aturan perundangan yang satu dengan yang lainnya. Konsistensi wajib dijaga dengan sebaik-baiknya, agar kepastian hukum yang dicita-citakan masyarakat dapat terlaksana, demikian juga masalah keadilan akan selalu terjamin. Apabila semuanya itu terwujud, sudah barang tentu

¹ Sudikno Mertokusumo menyatakan hukum merupakan sistem, berarti bahwa hukum itu merupakan tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Periksa Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Edisi Kelima, Cet. Keempat, Liberty, Yogyakarta, 2008, h. 122.

akan melahirkan tertib hukum yang bagus, dan masyarakat menjadi aman, damai dan tanpa banyak terjadi konflik. Apabila aturan hukum di suatu Negara menjadi satu kesatuan utuh, dan antar komponen-komponen di dalamnya harmonis, maka kekuatan ekonomi nasional yang selalu dilegalisasi oleh hukum, baik yang berskala kecil, menengah, ataupun yang besar akan mampu bersinergi dalam rangka menstabilkan pembangunan yang berkelanjutan.

Pembangunan di bidang hukum ini menjadi bertambah mendesak seiring dengan pembangunan nasional yang dilancarkan di berbagai sektor kehidupan bangsa dan terus bertambah sejalan dengan permintaan reformasi yang akhir-akhir ini sedang bergulir, dari aspek pembangunan ekonomi nasional di Negara-Negara yang sedang berkembang pada umumnya berarti merombak pola-pola ekonomi tradisional ke arah perekonomian modern, sehingga dalam menyelenggarakan program pembangunan ekonomi nasional diperlukan adanya penyesuaian-penyesuaian di bidang hukum, oleh karena hukum yang diciptakan di dalam kondisi perekonomian tradisional atau susunan ekonomi kolonial tidak serasi lagi dengan kebutuhan-kebutuhan pengembangan ekonomi modern.

Muchammad Zaidun mengemukakan bahwa pada negara-negara yang sedang dalam masa transisi menuju demokrasi dan menuju ke negara yang menganut prinsip *Rule of Law*,² hukum yang berlaku belum sepenuhnya mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Karena hukum-hukum tersebut belum aspiratif (belum sepenuhnya dapat menyuarakan dan mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat), bahkan sering dituding sebagai suatu hukum yang mencerminkan kehendak dan kepentingan penguasa yang tidak jarang mengabaikan rasa keadilan masyarakat.³ Lebih jauh Muchammad Zaidun mengatakan bahwa untuk mencapai suatu suasana kehidupan masyarakat hukum yang mampu menegakkan kepastian hukum dan sekaligus mencerminkan rasa keadilan masyarakat maka diperlukan beberapa faktor, yaitu: adanya suatu

perangkat hukum yang demokratis, aspiratif, adanya struktur birokrasi kelembagaan hukum yang efisien dan efektif serta transparan dan akuntabel, adanya aparat hukum dan profesi hukum yang profesional, dan memiliki integritas moral yang tinggi, adanya budaya menghormati, taat dan menjunjung tinggi nilai-nilai hukum dan HAM (menegakkan supremasi hukum atau *rule of law*).⁴

Dalam rangka memelihara keseimbangan dan kesinambungan pembangunan ekonomi dan perdagangan di negara manapun khususnya di Indonesia, diperlukan keseimbangan dan keserasian di antara orang-perorangan dengan pemerintah. Salah satu bentuk interaksi yang erat mengait perseorangan dengan pemerintah yaitu dalam bentuk izin dan juga dalam hal pertanahan. Tanah dan sertipikat merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan dan saling melengkapi satu sama lain. Sertipikat merupakan alat bukti yang sah dan kuat yang dimiliki seseorang mengenai hak atas tanah. Sertipikat adalah sebagai penanda atau bukti bahwa orang yang tercantum namanya dalam sertipikat tersebut adalah sebagai pemilik yang sah karena tanah merupakan benda tidak bergerak. Hal ini adalah suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya tertulis di dalam sertipikat tersebut dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar situasi, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut. Agar hal ini dapat dinikmati pemegang hak atas tanah, maka dibutuhkan pendaftaran atas obyek tanah tersebut.

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA),⁵ meliputi: Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, dan Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-

⁴ *Ibid*, h. 120.

⁵ Kehadiran UUPA pada tanggal 24 September 1960 ini merupakan peristiwa penting di bidang agraria dan pertanahan di Indonesia. Dengan lahirnya UUPA tersebut maka kebijakan pertanahan di era kolonial mulai ditinggalkan. UUPA ini menggantikan *Agrarische Wet* 1870 yang mana terkenal dengan prinsip *domein verklaringnya*, yaitu prinsip bahwa semua tanah jajahan yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya berdasarkan sistem pembuktian hukum barat, maka tanah tersebut dinyatakan sebagai tanah milik negara atau tanah milik penjajah Belanda. Lahirnya UUPA ini sudah cukup lama menjadi cita-cita Indonesia untuk dapat merombak seluruh sistem dan filosofi Agraria di Indonesia.

² Henry Chambell Black, Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 9th Edition, 2010, h. 1448. (selanjutnya disebut *Black's Law Dictionary*). Diterjemahkan bahwa *Rule of Law is the doctrine that every person is subject to the ordinary law within the jurisdiction*.

³ Muchammad Zaidun, *Tantangan dan Kendala Kepastian Hukum di Indonesia, Kapita Selekta Penegakan Hukum di Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, h. 119-120.

hak tersebut, serta Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf (c) ini dituangkan pula dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, selain itu dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah) juga menegaskan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut merupakan sistem publikasi negatif, yaitu sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak.⁶ Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan juga apabila terbukti sertipikat itu tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Bilamana dicermati, ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah tersebut ada kelemahannya, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas terbitnya sertipikat. Namun dari awal nampaknya para pembentuknya sudah menyadarinya, dan akhirnya dilengkapi dengan Pasal 32 ayat (2) yang menegaskan bahwa: Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya

⁶ Di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran sebagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Dapat diteliti bahwa dari ketentuan di atas itu unsur-unsurnya adalah: 1. Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum; 2. Tanah diperoleh dengan itikad baik; 3. Tanah dikuasai secara nyata; 4. Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota setempat atau pun ke Pengadilan, mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.⁷

Apabila terjadi sengketa pertanahan di Indonesia, terutama sengketa secara vertikal yaitu antara masyarakat dengan pemerintah maka kebijakan atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah merupakan faktor yang terpenting di dalam upaya penyelesaian sengketa tersebut yang seringkali mengatasnamakan masyarakat atau kepentingan umum yang mana justru mengabaikan hak-hak pribadi dari masyarakat itu sendiri. Problema lain adalah kompetensi pengadilan yang bertugas menyelesaikan gugatan pembatalan hak atas tanah tersebut, apakah menjadi kompetensi Pengadilan Negeri, ataukah Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN).

Kegiatan sengketa hak atas tanah yang berujung kepada pembatalan atau pencabutan hak atas tanah ini ternyata juga membawa implikasi pada salah satu aspek hukum yang cukup marak juga diminati, yaitu lembaga jaminan. Sebagaimana diketahui lembaga jaminan yang berkaitan dengan obyek tanah, dikuasai oleh lembaga jaminan Hak Tanggungan. Dalam peraturan perundang-undangan, telah diberikan

⁷ Keempat unsur ini haruslah kumulatif dipenuhi. Jadi bilamana di kemudian hari terdapat pihak yang menggugat karena merasa berhak dan keberatan atas tanah tersebut, maka pihak tersebut dalam mengajukan gugatan harus dapat membuktikan bahwa keempat unsur itu ada dalam pihak dan obyek yang mau digugat. Setelah dapat dibuktikan, maka sertipikat itu bersifat publikasi negatif dan tentu saja dapat dibatalkan. Hal ini dikarenakan aturan tersebut bersifat *dwingend recht*. Herlien Budiono menganjurkan jika ingin mendalami arti perbedaan antara *aanvullend recht* dengan *dwingend recht*, pertama, perlu diketahui hakikat dari peraturan yang bersifat mengatur dan yang bersifat memaksa, dan kedua, perlu mengetahui apa yang mendasari prinsip atau merupakan dasarnya. Periksa Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 125.

pengaman kepada kreditor dalam menyalurkan kredit kepada pihak debitor, yakni dengan adanya jaminan umum menurut yang mana diatur dalam Pasal 1131 jo. 1132 *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disebut BW), yang menentukan bahwa semua harta kekayaan (kebendaan) debitor baik bergerak maupun tidak bergerak, yang sudah ada maupun yang akan ada menjadi jaminan atas seluruh perikatannya dengan kreditor. Apabila terjadi wanprestasi maka seluruh harta benda debitor dijual lelang dan dibagi-bagi rata menurut besar kecilnya piutang masing-masing kreditor.

Bilamana tanah akan dijadikan obyek jaminan, maka tergolong dalam jaminan yang bertumpu pada Pasal 1132 BW. Penjaminan atas obyek tanah aturannya bertumpu pada UUPA yang mana kemudian atas amanah dari UUPA tersebut lahirlah Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disebut UUHT), Hak Tanggungan inilah yang kini dijadikan lembaga jaminan untuk tanah, Hak Tanggungan sebagai lembaga jaminan untuk tanah ini juga dijabarkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUHT, yang mana mengatakan bahwa: Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor yang lain.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka lembaga jaminan untuk obyek tanah, adalah Hak Tanggungan, dan obyek yang dapat diletakkan Hak Tanggungan adalah hak atas tanah. Hak atas tanah inilah yang berdasarkan penjabaran sebelumnya itu termasuk KTUN dan merupakan kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara bilamana terjadi sengketa yang berujung pencabutan atau pembatalan hak tersebut. Bilamana hak atas tanah itu dicabut atau dibatalkan, maka tentu saja membawa implikasi pada lembaga jaminan hak tanggungan tersebut.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan secara singkat tersebut di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penulisan ini adalah Penyelesaian gugatan pembatalan sertipikat hak atas tanah karena cacat administratif serta implikasinya apabila hak atas tanah sedang dijaminan.

PEMBAHASAN

Pendaftaran Hak atas Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hak-nya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada hak-nya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁸ Dengan ini maka pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Berdasarkan Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah dapat dilakukan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.⁹ Obyek pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 9 PP Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa:

Obyek pendaftaran tanah meliputi: Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; Tanah hak pengelolaan; Tanah wakaf; Hak milik atas satuan rumah susun; Hak Tanggungan dan Tanah Negara. Dalam hal Tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (f), pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan

⁸ Kata kunci pendaftar tanah disini adalah suatu rangkaian kegiatan, terus-menerus, dan teratur. *Vide* Pasal 1 angka (1) PP Pendaftaran Tanah.

⁹ Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman itu dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftar tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas terjangkau dimaksudkan untuk keterjangkauan pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Asas mutakhir adalah kelengkapan yang memadai pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya, yang mana untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan akan perubahan-perubahan di kemudian hari. Asas terbuka ditujukan agar pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. *Vide* Penjelasan Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah.

bidang tanah yang merupakan Tanah Negara dalam daftar tanah.

Tujuan untuk dilakukannya pendaftaran tanah, tercantum di dalam Pasal 3 PP Pendaftaran Tanah, yaitu: *Pertama*, Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; *Kedua*, Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; *Ketiga*, Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Secara umum kegiatan pendaftaran tanah, yaitu meliputi: *Pertama*, Bidang fisik, yaitu pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghilangkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur; *Kedua*, Bidang Yuridis, yaitu pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak dan pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain (baik Hak atas Tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya; *Ketiga*, Penerbitan surat tanda bukti hak (sertipikat).¹⁰

Secara lebih spesifik, Ali Achmad menjabarkan bahwa pendaftaran tanah meliputi kegiatan sebagai berikut:¹¹

Pertama, Berkas permohonan hak yang diteliti dan diproses oleh aparatur pertanahan di Tingkat Kabupaten atau Kotamadya (diadakan pengukuran, pemetaan, dan pemeriksaan tanah setempat, yang dilakukan oleh Seksi Penatagunaan Tanah, Pendaftaran Tanah dan Panitia); *Kedua*, Jika semua persyaratan telah lengkap, berkas permohonan Hak Atas Tanah disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi untuk diterbitkan Surat Keputusan; *Ketiga*, Jika wewenang untuk memberikan Keputusan Pemberian Hak Milik ada pada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi, maka berkas permohonan Hak dimaksud diteruskan kepada Kepala BPN untuk mendapatkan penyelesaiannya; *Keempat*, Setelah menerima Surat Keputusan Kepala BPN atau Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi sesuai dengan kewenangannya maka pihak Pemohon segera

memenuhi kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam surat keputusan; *Kelima*, Membuat Tanda Batas; *Keenam*, Memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan terkait Tata Guna Tanah; *Ketujuh*, Semua syarat-syarat dan kewajiban tersebut apabila telah dipenuhi, maka Pemohon atau Penerima Hak harus di segera mendaftarkan tanahnya tersebut pada Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya setempat untuk mendapatkan sertipikat, dengan menyerahkan bukti: Surat keputusan Pemberian Hak Milik; dan Bukti Pembayaran uang pemasukan kepada negara dan sumbangan penyelesaian *Landerform*.

Berdasarkan pendapat di atas, maka pejabat yang berwenang memberikan hak atas tanah adalah BPN. Pasal 3 Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 Tanggal 19 Februari 1999, mengatur bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya memberi keputusan mengenai: 1. Pemberian Hak Milik atas Tanah Pertanian, yang luasnya tidak boleh lebih dari 2 ha; 2. Pemberian Hak Milik atas Tanah Negara, non pertanian yang luasnya tidak lebih 2.000 m²; 3. Pemberian Hak Milik, dalam rangka Program: Transmigrasi, Redistribusi Tanah, dan Konsolidasi Tanah; 4. Pendaftaran Tanah secara massal, dalam rangka pelaksanaan pendaftaran secara sistematis dan sporadik.¹²

Selain berwenang dalam memberikan Hak Milik atas Tanah, BPN memiliki tugas pokok yaitu membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanian baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi Pengaturan, Penggunaan, Penguasaan, dan Pemilikan Tanah, Pengukuran Hak-hak Tanah, Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden. Ali Achmad menambahkan bahwa berkaitan dalam melaksanakan Tugas tersebut, BPN menyelenggarakan fungsi: Merumuskan Kebijakan dan Perencanaan Penguasaan dan Penggunaan Tanah; Merumuskan Kebijakan dan Perencanaan terhadap Pengaturan Pemilikan Tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai sosial sebagaimana diatur dalam UUPA; Merencanakan Pengukuran dan Penataan serta Pendaftaran Tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan; Melaksanakan pengurusan hak-hak atas

¹⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Jilid 1 Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 20.

¹¹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, h. 10-11.

¹² *Ibid*, h. 13.

tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan; Melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan pelatihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang Administrasi Pertanahan; dan Lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.¹³

Sebagai tanda selesainya pendaftaran hak atas tanah, maka dikeluarkan sertipikat hak atas tanah. Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA, dinyatakan bahwa akhir dari kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang diadakan oleh pemerintah, adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang mana berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pasal 1 angka (20) PP Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf (c) UUPA untuk hak atas tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.¹⁴ Menurut Sumardji, dinyatakan bahwa Sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur dan mengandung data fisik dan yuridis mengenai bidang tanah tertentu yang sudah ada haknya menurut UUPA.¹⁵

Dengan adanya sertipikat hak atas tanah, maka sebagaimana dijabarkan di atas, pemilik sertipikat akan mempunyai kekuatan pembuktian akan bidang tanah yang telah dibebani hak secara sah olehnya. Pembebanan hak secara sah tersebut membawa keuntungan bagi pemilik hak, yaitu antara lain hak atas tanah itu dapat digunakan sebagai jaminan dalam pelunasan hutang.

BPN Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara

Sesuai dengan Pasal 1 PP Pendaftaran Tanah, ditegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan kegiatan Pemerintah. Hal ini berarti proses pendaf-

taran hak atas tanah merupakan kewenangan dari Pemerintah dan dilaksanakan oleh BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota yang sesuai dengan Pasal 5 PP Pendaftaran Tanah. BPN sebagai pelaksana tugas pemerintahan dalam pendaftaran tanah ini memberikan pengertian dan keterkaitan antara BPN dan Pejabat TUN.

Berdasarkan Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Perpres BPN), Pasal 2 Perpres BPN telah menegaskan tentang tugas BPN yaitu bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilik tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan), Pasal 1 angka 3 menegaskan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 (selanjutnya disebut UU PTUN Kedua). Berdasarkan Pasal 1 angka (8) UU PTUN Kedua menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN adalah badan yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Dalam hal kegiatan yang bersifat eksekutif ini Ridwan H.R. mengutip pendapat A. D. Belfiante yaitu: *Het word bestuur plegt te worden gelijgesteld met uitvoerende macht. Het betekent dan het gedeelte van de overheisorganen en van overheidsfuncties, die niet zijn wetgevende en recht organen en functies.*¹⁶ Kata pemerintahan diartikan sama dengan kekuasaan eksekutif. Artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan

¹³ *Ibid*, h. 9.

¹⁴ Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA, dinyatakan bahwa akhir dari kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang diadakan oleh pemerintah, adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang mana berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Menurut Pasal 1 angka (20) PP Pendaftaran Tanah, sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf (c) UUPA untuk hak atas tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

¹⁵ Sumardji, Sertipikat sebagai Alat Bukti Hak atas Tanah, *Yuridika*, Vol. 16, No. 1, Januari-Februari 2001, h. 90.

¹⁶ A.D. Belfiante dalam Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 115.

fungsi pemerintahan, selain organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan.¹⁷

Selanjutnya Ridwan H.R mengutip pendapat C.J.N. Verstedden¹⁸ yaitu: *Onder (openbaar) bestuur verstaan wij alle activiteiten van de overhead die niet als wueting en rechtspraak zjin aan te merken.*¹⁹ Pemerintahan umum diartikan semua aktivitas pemerintah, yang tidak termasuk sebagai pembuatan undang-undang dan peradilan.

Berdasarkan keterangan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa beragamnya lembaga atau organ pemerintahan dan yang dipersamakan dengan organ pemerintahan menunjukkan bahwa pengertian Badan atau Pejabat TUN memiliki cakupan yang sangat luas, berarti luas pula pihak-pihak yang dapat diberikan wewenang pemerintahan untuk membuat dan mengeluarkan keputusan. Dengan kata lain setiap badan, organisasi atau perorangan yang mendapat limpahan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan itu dapat digugat di PTUN atas keputusan-keputusannya.

Menurut Indroharto, pengertian Badan atau Pejabat TUN itu termasuk BUMN, Telkom, PLN, POS, PAM dan sebagainya dapat digugat di PTUN. Dengan demikian yang penting bukan penyebutan unsur Badan atau Pejabat TUN tersebut, melainkan unsur menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.²⁰ Menurut Diana Halim Koentjoro, untuk dapat disebut sebagai badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Pejabat TUN) haruslah memenuhi beberapa unsur, yaitu: Badan atau pejabat; Melaksanakan urusan pemerintahan; Berdasarkan peraturan perundang-undangan; Peraturan perundang-undangan yang berlaku.²¹

Berdasarkan pendapat di atas, maka Badan atau Pejabat TUN adalah apa saja (Badan) dan siapa saja (Orang) yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku itu melaksanakan suatu

bidang urusan Pemerintahan. Dengan demikian, siapa saja dan apa saja yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah (Eksekutif) atau dalam lingkungan Legislatif atau lingkungan Yudikatif ataupun seorang swasta atau badan hukum perdata swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Perjan, Persero, Perum, Universitas Swasta dan Yayasan, bilamana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku itu melaksanakan fungsi pemerintahan, maka semuanya adalah Pejabat TUN. Diana Halim Koentjoro menambahkan bahwa dapat disimpulkan, Badan atau Pejabat TUN menurut UU PTUN Kedua adalah:²²

Pertama, Instansi resmi pemerintah yang berada di bawah presiden sebagai kepala eksekutif; *Kedua*, Instansi dalam lingkungan kekuasaan negara di luar kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan suatu urusan pemerintahan; *Ketiga*, Badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, seperti: BUMN, PAM, PLN, PT KAI; *Keempat*, Instansi yang merupakan kerjasama antara para pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas pemerintahan seperti: PT PAM Jaya, Trikora Lloyd (bidang perdata), PT Caltex (bidang publik); *Kelima*, Lembaga Hukum swasta yang melaksanakan tugas pemerintahan, seperti Perguruan Tinggi Swasta, Rumah Sakit Swasta, Rumah Jompo, Rumah Yatim Piatu, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas, maka BPN dapat diklasifikasikan sebagai Pejabat TUN, yang mana berwenang untuk melaksanakan tugas Pemerintahan dengan mendaftarkan tanah dan menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Dengan ini dapat di kaji Pemerintah memberikan kewenangan kepada BPN, berkaitan dengan kewenangan ini, menurut H.D. Stoud kewenangan adalah: *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.* (Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).²³

²² *Ibid*, h. 27.

²³ Stout HD, *De Betekenissen Van De Wet*, (dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, 2004, h. 4.)

¹⁷ Periksa juga A.D. Belifante dan Soetan Batoeah Borhanoedin, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bina Cipta, Jakarta, 1983, h. 98.

¹⁸ Ridwan H.R, *Op.Cit.*, h. 116.

¹⁹ Periksa juga C.J.N Verstedden, *Inleiding Algemeen Bestuurecht*, Samson H.D. Tjeenk Willing, Alphen aan den Rijn, 1984, h. 71.

²⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Cet. Kesembilan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, h. 106-107.

²¹ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, h. 25.

Diana Halim Koentjoro menambahkan, bahwa terdapat macam-macam kewenangan atau kompetensi administrasi Negara atau Pejabat TUN adalah sebagai berikut: Atribusi, merupakan pemberian kewenangan yang baru kepada Pejabat TUN berdasarkan suatu perundang-undangan formal; Delegasi, merupakan pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada berdasarkan perundang-undangan formal; dan Mandat, orang yang mendapat bukan karena pengalihan kewenangan, namun karena yang berkompeten berhalangan.²⁴

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:²⁵ Pertama, *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.* Kedua, *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.* Ketiga, *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*²⁶

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi) agar kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Mendasar pada pendapat di atas, atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD), lalu kewenangan delegasi harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan

yang lain dimana yang melimpahkan itu mereka yang mendapatkan kewenangan atribusi dari konstitusi. Pada mandat pelimpahannya diberikan oleh yang menerima kewenangan delegasi, dalam hal mandat ini tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat, dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Berdasarkan penjabaran di atas, maka penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota, awal mulanya merupakan tugas pemerintah yang kewenangannya diberikan dengan cara delegasi dari pemerintah kepada BPN. Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf (c), Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA jo. Pasal 5 PP Pendaftaran Tanah jo. Pasal 70 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Pendaftaran Tanah, maka dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota dan Ketua Panitia Adjudikasi itu memenuhi unsur-unsur Badan atau Pejabat TUN yang ketentuannya terdapat dalam Pasal 1 angka (8) UU PTUN Kedua dan Pasal 1 angka 2 UU Administrasi Pemerintahan.

Sertipikat Hak atas Tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara

BPN merupakan badan yang kewenangannya yang dilimpahkan secara delegasi oleh pemerintah dan merupakan Pejabat TUN yang berwenang mengeluarkan sertipikat hak atas tanah melalui Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota. Dalam hal sebagai Pejabat TUN maka menurut Soehino perbuatan sebagai Pejabat TUN dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam perbuatan-perbuatan TUN, yaitu: Mengeluarkan atau menetapkan keputusan, yang disebut ketetapan administrasi atau *beschikking*; Mengeluarkan peraturan atau *regeling*; Melakukan perbuatan materiil atau *materiele daad*, atau perbuatan wajar.²⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa Keputusan Administrasi Pemerintahan yang disebut dengan Keputusan TUN atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan

²⁴ Diana Halim, *Op.Cit.*, h. 28.

²⁵ J.G. Brouwer and Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen, Ars Aequilibrari, 1998, h. 16-17.

²⁶ J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Sedangkan delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Sedangkan pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

²⁷ Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998, h. 54.

tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan Pasal 1 angka (3) UU PTUN Kedua yang menegaskan bahwa keputusan atau penetapan (*beschikking*), adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang dan badan hukum perdata. Istilah *beschikking* sudah sangat tua dan dari segi keabsahan digunakan dalam beberapa arti, meskipun demikian istilah *beschikking* dalam bahasan ini hanya dibatasi dalam arti yuridis.²⁸ Menurut P. De Haan²⁹ mengenai *beschikking* yaitu: *De administratieve beschikking is de meest voorkomende en ook meest bestudeerde bestuurshandeling*.³⁰

Berdasarkan Pasal 1.3 *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB) ditentukan sebagai berikut: *Een schriftelijke beslissing van bestuurorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling*.

Terhadap rumusan Pasal 1.3 AWB di atas, Ten Berge mengungkapkan bahwa terdapat tiga unsur penting dari *besluit*, yaitu *schriftelijke beslissing van een rechtshandeling* (tindakan hukum dalam bentuk keputusan pemerintahan tertulis); *wilsuiting/wilsvorming* (pembentukan kehendak atau pernyataan kehendak); dan *publiekrechtelijk* (tindakan hukum publik).³¹

Berdasarkan Pasal 1 angka (9) UU PTUN Kedua, suatu keputusan dapat dikategorikan menjadi Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) dengan memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:³²

Pertama, Penetapan Tertulis. Syarat tertulis dari suatu penetapan tidak ditujukan pada bentuk formalnya, tetapi ditunjukkan pada isi atau substansi

²⁸ Ketetapan merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkrit dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrument yuridis pemerintahan yang utama. Periksa D. Van Wijk/Willeminijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Zesda Druk, Vuga, 1968, h. 202.

²⁹ P. De Haan, et.al., *Bestuursrecht In De Sociale Rechtsstaat, Deel 1*, Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium, Kuwer-Deventer, 1986, h. 17.

³⁰ Ketetapan administrasi merupakan bagian dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari. (terjemahan penulis).

³¹ Ten Berge, *Bescherming Tegen de Overheid*, Derde Druk, W.e.J. Tjenk Willink, Zwolle, Nederlands, 1995, h. 138.

³² Soehino, *Op.Cit.*, h. 56.

dari keputusan tersebut. Persyaratan tertulis ini dimaksudkan untuk mempermudah dalam pembuktian apabila terjadi sengketa antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan.

Kedua, Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Badan atau Pejabat TUN adalah badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif seperti yang dimaksud dalam UU PTUN.

Ketiga, Berisi Tindakan Hukum TUN. Tindakan hukum TUN adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat TUN yang bersumber pada suatu ketentuan hukum TUN yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban kepada orang lain.

Keempat, Berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya bahwa keputusan itu harus didasarkan pada kewenangan dari pejabat tersebut, bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dengan kata lain bahwa keputusan itu berfungsi untuk melaksanakan peraturan yang bersifat umum, jadi harus ada peraturan yang menjadi dasarnya.

Kelima, Bersifat Konkrit, Individual dan Final. Konkrit artinya ditujukan kepada hal tertentu, obyek yang diputuskan dalam KTUN tidak abstrak, tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Individual artinya tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun yang dituju, jika lebih dari seseorang harus disebutkan satu persatu dalam keputusan. Final artinya keputusan tersebut sudah definitif dan karenanya menimbulkan akibat hukum.

Keenam, Menimbulkan Akibat Hukum Bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata. Akibat hukum dalam hal ini adalah menimbulkan hak dan kewajiban kepada seseorang atau badan hukum perdata yang terkena keputusan tersebut.

Soehiono menambahkan, ketetapan administrasi itu berbentuk khusus, yaitu: Ijin; Dispensasi; dan Konsesi.³³

Pada hakikatnya dispensasi itu adalah suatu koreksi alat-alat perlengkapan administrasi negara terhadap suatu undang-undang. Ijin dan konsesi, pada hakikatnya hanyalah merupakan pelaksanaan saja suatu aturan hukum, dalam hal-hal konkrit. Perbedaan ijin dan konsesi hanya bersifat relatif saja, ijin pada umumnya diberikan dalam usaha-usaha kecil dan hanya menyangkut perorangan, sedangkan konsesi

³³ *Ibid*, h. 61.

diberikan dalam usaha-usaha besar dan berkaitan dengan kepentingan banyak orang.

Dengan demikian maka hanya ada dua macam lembaga hukum saja sebagai jenis khusus ketetapan administrasi, yaitu ijin dan konsesi, karena dispensasi pada dasarnya merupakan perbuatan alat perlengkapan administrasi negara yang memuat suatu koreksi atas suatu undang-undang.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka dapat diambil pengertian bahwa BPN sebagai Pejabat TUN mengeluarkan sertipikat hak atas tanah yang mana sertipikat tersebut tergolong (karena memenuhi syarat) sebagai KTUN yang merupakan penetapan tertulis, berbentuk ijin,³⁴ bersifat konkrit, individual dan final, dan timbulnya sertipikat ini menimbulkan hak dan kewajiban bagi pemegang hak maupun kepada orang lain secara tidak langsung, dan dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembatalan Sertipikat Hak atas Tanah

Sertipikat sebagai tanda bukti hak, bilamana dikaitkan dengan sistem publikasi di Indonesia, maka menganut sistem publikasi negatif yang mengarah kepada publikasi positif, dimana pemegang sertipikat dianggap sebagai pemilik hak atas tanah. Mengenai kekuatan hukum sertipikat sebagai tanda bukti hak, ketentuan Pasal 32 PP Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Dalam hak atas suatu bidang tanah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama seseorang atau badan hukum, maka yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan/atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan

³⁴ Menurut Prins, ijin adalah ketetapan yang ditujukan kepada suatu obyek yang tidak dilarang dan hal yang tidak diijinkan adalah terbatas. Periksa Diana Halim Koentjoro, *Op. Cit.*, h. 65-66.

gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.³⁵

Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, Pasal 1 angka (12) menegaskan mengenai rumusan pembatalan hak atas tanah, yaitu Pembatalan keputusan mengenai suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, pengertian dari pembatalan hak atas tanah yaitu Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya, atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan kedua peraturan tersebut Hasan Basri memberikan penjelasan perbandingan bahwa:³⁶ Definisi yang ada dalam Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 itu definisinya lebih luas dan tegas dari rumusan yang disebutkan dalam Pasal 1 angka (12) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan menurut Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 itu pembatalan tidak saja dapat dilakukan terhadap keputusan pemberian hak atas tanah, tetapi juga dapat dilakukan terhadap sertipikat hak atas tanah, meskipun dengan batalnya keputusan pemberian hak atas tanah maka sertipikat hak atas tanah serta merta menjadi batal juga.

Pasal 106 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 dinyatakan bahwa keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang mempunyai kepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Permohonan pembatalan hak dapat diajukan langsung kepada Menteri atau pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan.

³⁵ Hal ini berarti selama pendaftar beritikad baik dan secara nyata menguasainya apabila penguasaan sertipikat sudah lebih dari 5 (lima) tahun, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut akan pelaksanaan hak tersebut.

³⁶ Hasan Basri, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Bina Cipta, Jakarta, 1989, h. 45.

Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 menyatakan bahwa cacat hukum administratif adalah: Kesalahan prosedur; Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; Kesalahan subjek hak; Kesalahan objek hak; Kesalahan jenis hak; Kesalahan perhitungan luas; Terdapat tumpang tindih hak atas tanah; Data yuridis atau data fisik tidak benar; serta Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka dapat diketahui bahwa meskipun telah lahir sertipikat hak atas tanah dan mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat, bukan berarti dapat bebas dari gugatan orang lain yang berkeberatan atas penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut. Selain itu juga dapat terjadi cacat administratif dalam penerbitannya, maka dari itu konsekuensi yuridisnya adalah pembatalan atas sertipikat hak atas tanah tersebut tersebut.

Penyelesaian Gugatan Pembatalan Hak atas Tanah melalui BPN

Berdasarkan penjabaran di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelesaian selain melalui pengajuan gugatan ke Pengadilan TUN, dapat juga diselesaikan melalui BPN. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur pengadilan sering memakan waktu yang lama. Oleh karenanya penyelesaian melalui gugatan ke Pengadilan ini hanya merupakan pilihan, dan pilihan yang lain seperti amanat Pasal 32 PP Pendaftaran adalah melalui Kepala Kantor Pertanahan.

Setelah diketahui bahwa BPN merupakan Pejabat TUN, dan sertipikat hak atas tanah itu merupakan KTUN, maka sengketa termasuk sengketa TUN. Dalam penyelesaian sengketa TUN, dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu dengan upaya administratif dan kemudian melalui PTUN. Upaya administratif ini berupa keberatan yang diajukan kepada penerbit KTUN, dalam hal ini BPN. Jadi dalam Sengketa TUN, yang didahulukan penyelesaiannya adalah melalui upaya administratif, setelah itu baru ke PTUN.

Hasan Basri menjabarkan bahwa pengajuan pembatalan melalui Kantor Pertanahan, dapat diajukan pembatalan karena cacat hukum administratif melalui.³⁷

Pertama, Pemohonan (Pasal 108-118 PMNA/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999). Pengajuan pemohon

pembatalan diajukan secara tertulis, dapat diajukan langsung kepada Kepala BPN atau melalui Kepala Kantor Pertanahan yang memuat: 1. Keterangan mengenai diri pemohon: a) Perorangan: Nama, Umur, Kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan disertai fotocopy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan; b) Badan Hukum: nama, tempat, kedudukan, akta, atau peraturan pendiriannya disertai fotocopynya. 2. Keterangan mengenai tanahnya meliputi data yuridis dan data fisik: a) Memuat nomor dan jenis hak disertai fotocopy surat keputusan dan atau sertipikat; b) Letak, batas, dan luas tanah disertai fotocopy Surat Ukur atau Gambar situasi; c) Jenis penggunaan tanah (pertanian atau perumahan). 3. Alasan permohonan pembatalan disertai keterangan lain sebagai data pendukungnya. Atas permohonan dimaksud, pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan hak dan disampaikan kepada pemohon.

Kedua, Tanpa Permohonan (Pasal 106, 103 PMNA/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999). 1. Pembatalan hak atas tanah Terlebih dahulu dilakukan penelitian data fisik dan data yuridis terhadap keputusan pemberian hak atas tanah dan/atau Sertipikat hak atas tanah yang diduga terdapat kecacatan; 2. Hasil penelitian kemudian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Propinsi dengan menyertakan hasil dari penelitian data fisik dan data yuridis dan telaahan/pendapat kantor pertanahan pemeriksa; 3. Bilamana berdasarkan data fisik dan data yuridis yang telah diteliti, dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala Kanwil BPN Propinsi menerbitkan keputusan yang dapat berupa pembatalan atau penolakan pembatalan. Keputusan yang diambil memuat alasan dan dasar hukumnya; 4. Bilamana kewenangan pembatalan terletak pada Kepala BPN, maka Kanwil mengirimkan hasil penelitian beserta hasil telaahan dan pendapat. Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan hasil telaah dan pendapat; 5. Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan telaahan yang ada, untuk selanjutnya mengambil kesimpulan dapat atau tidaknya dikeluarkan keputusan pembatalan hak. Bilamana dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala BPN menerbitkan keputusan pembatalan atau penolakan yang disertai alasan-alasannya.

Ketiga, Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan

³⁷ Hasan Basri, *Op. Cit.*, h. 54-58.

hukum tetap. 1. Keputusan pembatalan hak atas tanah ini dilaksanakan berdasarkan permohonan yang berkepentingan; 2. Putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan adalah putusan yang dalam amarnya meliputi pernyataan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu (Pasal 124 ayat (2) PMNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999);

Proses pelaksanaan pembatalannya, yaitu: a. Permohonan diajukan secara tertulis kepada Kepala BPN atau melalui Kanwil BPN Propinsi atau Kantor Pertanahan; b. Setiap satu permohonan disyaratkan hanya memuat untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya berada dalam satu wilayah Kabupaten atau Kota; c. Permohonan memuat: 1) Keterangan pemohon baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai fotocopy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya apabila pemohon badan hukum; 2) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan surat keputusan dan/atau Sertipikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung pengajuan pembatalan hak atas tanah; 3) Alasan-alasan mengajukan permohonan pembatalan; 4) Fotocopy putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga putusan yang berkekuatan hukum tetap; 5) Berita acara eksekusi, apabila untuk perkara perdata atau pidana; 6) Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan; 7) Berdasarkan berkas permohonan dan bukti-bukti pendukung yang telah disampaikan dari Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota atau Kanwil BPN Propinsi, selanjutnya Kepala BPN: Memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah; Memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai pertimbangan dan alasan untuk selanjutnya Kepala BPN meminta fatwa kepada Mahkamah Agung tentang amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan tersebut; serta Terhadap permohonan baik yang dikabulkan dengan menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atas tanah, atau penolakan karena amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan (*non executable*), disampaikan melalui

surat tercatat atau cara lain yang menjamin sampainya keputusan atau pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

Hasan Basri menambahkan bahwa penyelesaian melalui Instansi BPN seperti telah dijabarkan di atas ini dilakukan melalui langkah-langkah.³⁸

Pertama, Adanya Pengaduan. Dalam pengaduan berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang dipersengketakan atau tanah konflik dengan dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian dengan disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya sehingga tidak merugikan pengadu.

Kedua, Penelitian dan Pengumpulan Data. Setelah berkas pengaduan diterima pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data atau administrasi maupun hasil di lapangan atau fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

Ketiga, Pencegahan (Mutasi). Mutasi tidak boleh dilakukan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum. Apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa atau dilakukan pencegahan/penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan (mutasi) tanah sengketa.

Keempat, Musyawarah. Penyelesaian melalui cara musyawarah merupakan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, seringkali menempatkan pihak instansi atau Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara kekeluargaan ini, sehingga diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan tekanan-tekanan, justru mengemukakan cara penyelesaiannya.

Kelima, Pencabutan atau Pembatalan Surat Keputusan TUN di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dimengerti bahwa penyelesaian sengketa melalui Pengadilan ini dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan TUN yang telah dikeluarkannya tidak dapat diterima

³⁸ *Ibid*, h. 60.

oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Penyelesaian Gugatan Pembatalan Hak atas Tanah melalui PTUN

Berdasarkan telaah sebelumnya, diketahui bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan KTUN, dan merupakan suatu penetapan tertulis. Penetapan tertulis diatur dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN Pertama). Dalam Penjelasan Pasal 1 angka (3) disebutkan bahwa:

Istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Keputusan ini memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan pembuktian, oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu keputusan Badan atau Pejabat TUN menurut Undang-Undang ini apabila sudah jelas: Badan atau Pejabat TUN mana yang mengeluarkannya; dan Maksud serta mengenai hal apa tulisan itu; serta Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Berdasarkan ketentuan ini, Irawan Soerojo mengatakan bahwa hal ini berarti sertipikat tanah merupakan refleksi dari suatu penetapan tertulis sehingga setiap adanya gugatan yang berhubungan dengan sertipikat tanah menjadi kompetensi Peradilan TUN.³⁹

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN Pertama, diatur alasan-alasan yang dapat digunakan mengajukan gugatan tidak sah-nya keputusan, yaitu: Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan Keputusan TUN yang digugat ini bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik.

Sertipikat hak atas tanah adalah produk pemerintah yang lahir karena hukum, sifatnya konkret karena ditujukan untuk subyek dan obyek yang dapat ditentukan. Sertipikat hak atas tanah juga bersifat individual dan final karena tidak ditujukan untuk

umum akan tetapi hanya bagi mereka yang tercantum dalam sertipikat tersebut serta tidak memerlukan persetujuan instansi lain. Bilamana dilihat dari akibat yang ditimbulkan, maka tindakan pemerintah dalam kegiatan pemberian sertipikat hak atas tanah adalah bertujuan untuk menimbulkan keadaan hukum baru sehingga lahir pula hak-hak dan kewajiban-kewajiban hukum baru terhadap orang atau badan hukum tertentu.

Berdasarkan penjabaran sebelumnya, dapat diketahui bahwa sertipikat hak atas tanah itu bersifat konkret, individual dan final. Bersifat konkret maksudnya obyek yang diputuskan dalam KTUN itu tidaklah abstrak, namun berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Individual maksudnya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, melainkan tertentu, baik alamat maupun hak yang dituju. Final maksudnya akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar-benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif. Menimbulkan akibat hukum maksudnya menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada, karena penetapan tertulis itu merupakan suatu tindakan hukum, maka sebagai tindakan hukum itu dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum. Maka bilamana KTUN tersebut sampai menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum berupa kerugian, maka yang terjadi adalah Sengketa TUN.⁴⁰

Berdasarkan Pasal 1 angka (4) dan (5) UU PTUN Pertama, dijabarkan bahwa Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul di bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya sengketa tersebut, pihak yang dirugikan dapat menggugat, yaitu permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat TUN dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan keputusan.⁴¹ Termasuk sebagai suatu keputusan Badan atau Pejabat TUN yang dapat dijadikan sengketa TUN bilamana Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal

³⁹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, h. 206-207.

⁴⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, h. 163.

⁴¹ Lihat Indroharto, *Op.Cit.*, h. 165.

itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut dapat disamakan dengan KTUN. Jika suatu Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN Pertama, untuk dapat diajukan ke pengadilan, KTUN tersebut haruslah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Keputusan Badan atau Pejabat TUN itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila keputusan yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural atau formal, atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil atau substansial, dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang tidak berwenang. Pengajuan gugatan atas sengketa TUN ini diajukan kepada PTUN.

Berdasarkan Pasal 47 dan 49 UU PTUN Pertama, disebutkan bahwa Pengadilan TUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN. Pengadilan TUN tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa sengketa TUN jika keputusan dikeluarkan dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka dapat dimengerti bahwa sertipikat yang dikeluarkan oleh BPN yang tergolong sebagai Badan atau Pejabat TUN, yang mana sertipikat itu dikeluarkan melalui Kantor Pertanahan Kota atau Kabupaten, dan karenanya sertipikat itu merupakan KTUN. Bilamana sertipikat itu terdapat cacat administratif atau juga merugikan pihak lain, maka itu tergolong sebagai sengketa TUN, dan sengketa TUN ini gugatannya diajukan kepada Pengadilan TUN untuk dapat dibatalkan sertipikatnya. Berkaitan dengan ini, sebenarnya ada upaya yang dapat ditempuh pihak yang mau menggugat, hal ini tercermin dalam Pasal 3 UU PTUN Pertama, yaitu:

Pertama, Apabila Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan sedangkan hal itu menjadi

kewajibannya, maka hak tersebut disamakan dengan KTUN;

Kedua, Jika suatu Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan, sedangkan jangka waktu sebagaimana telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud;

Ketiga, Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Hakikat peraturan di atas itu pada dasarnya setiap Badan atau Pejabat TUN itu wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang diterima apabila hal yang dimohonkan kepadanya itu menurut peraturan dasarnya adalah menjadi kewajibannya. Bilamana ia melalaikan kewajibannya itu, maka walaupun ia tidak berbuat apa-apa terhadap permohonan yang diterimanya itu, undang-undang menganggap Badan atau Pejabat TUN itu telah menolak permohonan tersebut.⁴² Dari sini dapat terlihat bila dikaitkan kepada pembahasan sebelumnya, bahwa pihak yang mau menggugat itu bisa juga lebih dahulu menggugat BPN yang merupakan Badan atau Pejabat TUN, namun bilamana tidak ada tanggapan dari BPN tentang pembatalan hak atas tanah, maka dianggap BPN sudah mengeluarkan penetapan tertulis, yang mana merupakan KTUN, karena itu kemudian pihak yang menggugat bisa menggugat KTUN yang baru itu (penolakan dari BPN) kepada Pengadilan TUN atas dasar Kantor Pertanahan yang menerbitkan sertipikat padahal tidak memenuhi syarat administrasi, dan karenanya dapat dikatakan telah melakukan perbuatan yang seharusnya tidak menerbitkan sertipikat yang mana berarti telah menggunakan wewenangnya melampaui kewenangannya.

Implikasi Pembatalan Hak atas Tanah Apabila Sedang Dijaminkan

Berkaitan dengan tanah, maka lembaga jaminan yang dipakai adalah Hak Tanggungan yang mana

⁴² Hal ini berarti keputusan ini bersifat fiktif dan negatif, karena Badan atau Pejabat TUN yang menerima permohonan itu bersikap diam dan tidak berbuat apa-apa dan tidak mengeluarkan suatu keputusan apapun, tetapi oleh Undang-Undang dianggap telah mengeluarkan suatu penetapan tertulis yang berisi suatu penolakan atas suatu permohonan yang telah diterimanya itu.

obyek utamanya adalah hak atas tanah, walaupun dalam praktiknya, sebagaimana ditegaskan Penjelasan Umum UUHT angka (6) ditentukan bahwa dalam kenyataannya seringkali terdapat benda-benda berupa bangunan, tanaman dan hasil karya yang secara tetap merupakan satu kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan tersebut. Menurut Muhammad Djumhana, Hak Tanggungan mempunyai karakteristik dengan ciri-ciri diantaranya yaitu:⁴³

Pertama, Tidak dapat dibagi kecuali diperjanjikan lain. Maksudnya bahwa Hak Tanggungan membebani secara utuh obyek Hak Tanggungan dan setiap bagian darinya, artinya dengan telah dilunasinya sebagian dari hutang yang dijamin itu tidak berarti terbebasnya sebagian obyek Hak Tanggungan dari beban Hak Tanggungan, melainkan Hak Tanggungan itu tetap membebani seluruh obyek Hak Tanggungan untuk sisa hutang yang belum dilunasi (Pasal 2 ayat (1) UUHT), namun demikian dapat disimpangi artinya Hak Tanggungan itu dapat hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa hutang yang belum dilunasi apabila diperjanjikan lain (Pasal 2 ayat (2) UUHT);

Kedua, Tetap mengikuti obyeknya dalam tangan siapa pun obyek tersebut berada (*droit de suite*), maksudnya walaupun obyek Hak Tanggungan sudah berpindah tangan dan menjadi milik pihak lain, kreditor masih tetap dapat menggunakan haknya melakukan eksekusi jika debitur wanprestasi (Pasal 7 UUHT);

Ketiga, Accesoir, artinya merupakan ikutan dari perjanjian pokok, maksudnya bahwa perjanjian Hak Tanggungan tersebut ada apabila telah ada perjanjian pokoknya yang berupa perjanjian yang ditimbulkan hubungan hukum hutang piutang, sehingga akan hapus dengan hapusnya perjanjian pokoknya (Pasal 10 ayat (1) UUHT).

Keempat, Asas spesialisitas, yaitu bahwa unsur-unsur Hak Tanggungan tersebut wajib ada untuk sahnya Akte Pemberian Hak Tanggungan (APHT), misalnya mengenai obyek hutang yang dijamin (Pasal 11 ayat (1) UUHT), dan apabila tidak dicantumkan maka mengakibatkan akta yang bersangkutan batal demi hukum;

Kelima, Asas publisitas, yaitu perlunya perbuatan yang berkaitan dengan Hak Tanggungan ini diketahui pula oleh pihak ketiga, dan salah satu

realisasinya yaitu dengan didaftarkannya pemberian Hak Tanggungan tersebut, hal ini merupakan syarat mutlak untuk lahirnya Hak Tanggungan tersebut dan mengikatnya Hak Tanggungan terhadap pihak ketiga (Pasal 13 ayat (1) UUHT).

Berkaitan dengan hilangnya hak atas tanah, maka berkaitan pula dengan hapusnya Hak Tanggungan. Hapusnya hak tanggungan diatur Pasal 18 UUHT, ayat (1) dari pasal tersebut menegaskan bahwa: Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut: *pertama*, Hapusnya utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan; *kedua*, Dilepaskannya Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan; *ketiga*, Pembersihan Hak Tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri; *kelima*, Hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan.

Terlihat dari Pasal 18 ayat (1) angka (4) UUHT tersebut, bahwa Hak Tanggungan juga menjadi hapus bilamana hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan itu juga hapus, hal ini cukup dapat dimengerti karena berdasarkan uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa Hak Tanggungan adalah hak kebendaan, bilamana obyek hak kebendaan itu hilang maka jaminan hak kebendaan itupun tidak ada artinya lagi. Hapusnya hak atas tanah kerap kali terjadi karena lewatnya waktu, untuk mana hak itu diberikan. Hak-hak yang lebih rendah tingkatannya daripada Hak Milik seperti Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, tentu saja terbatas masa waktu berlakunya, sekalipun fisik tanah tersebut masih nyata ada. Dengan berakhirnya hak atas tanah yang bersangkutan, maka hak atas tanah yang bersangkutan itu kembali kepada pemiliknya dan kalau hak tersebut diberikan oleh negara maka tanah tersebut kembali kepada kekuasaan negara.

Hapusnya pembebanan hak atas tanah meskipun sertipikat Hak Tanggungan diterbitkan oleh BPN sebagai badan atau Pejabat TUN yang mana tergolong sebagai KTUN, jika sertipikat hak atas tanah itu dibatalkan atas putusan Pengadilan TUN, sertipikat Hak Tanggungan tidak perlu dimohonkan pembatalan, melainkan akan batal dengan sendirinya. Hal ini berarti bahwa dengan dibatalkannya sertipikat hak atas tanah, maka sertipikat Hak Tanggungan menjadi batal dengan sendirinya, dengan kata lain tidak perlu pula dimohonkan pada Pengadilan TUN, melainkan batal dengan sendirinya atau cukup dimohonkan pembatalan pada BPN. Dan bilamana sertipikat

⁴³ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 411-412.

dibatalkan, maka sesuai Pasal 18 UUHT, dengan itu akan diikuti dengan hapusnya Hak Tanggungan.

PENUTUP

Kesimpulan

Obyek tanah bilamana ingin dihaki, maka tentunya membutuhkan pendaftaran, pendaftaran hak atas tanah ini nantinya akan berujung pada dikeluarkannya sertipikat hak atas tanah. Pendaftaran hak atas tanah dilakukan oleh BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota yang mana merupakan Badan atau Pejabat TUN. Karena sertipikat itu dikeluarkan oleh badan yang tergolong sebagai Badan atau Pejabat TUN, maka sertipikat itu tergolong sebagai Keputusan TUN. Bilamana sertipikat itu ternyata mengandung cacat administratif atau merugikan pihak lain, maka sertipikat itu dapat digugat pembatalannya, gugat pembatalan ini tergolong sebagai Sengketa TUN. Sengketa TUN, karena yang disengketakan adalah KTUN, maka permohonan gugatan pembatalan dapat diajukan ke Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan sertipikat itu (BPN), atau juga dapat diajukan kepada Pengadilan TUN. Implikasi bilamana sertipikat hak atas tanah itu dibatalkan padahal tanah itu sedang dijamin, maka jaminan hak atas tanah yang berupa Hak Tanggungan itu otomatis menjadi hapus seketika setelah dikeluarkannya keputusan pembatalan sertipikat hak atas tanah tersebut. Hal ini karena sertipikat hak atas tanah adalah suatu penetapan tertulis yang ditujukan memberikan kepastian hukum, yang mempunyai sifat sebagai KTUN yang merupakan penetapan tertulis, berbentuk ijin, konkret, individual dan final, dan timbulnya sertipikat ini menimbulkan hak dan kewajiban bagi pemegang hak maupun kepada orang lain secara tidak langsung, dan dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Saran

Pengaturan dalam UUHT dan UUPA mengalami berbagai ketidakharmonisan dalam penerapannya mengenai pengajuan pembatalan hak atas tanah, masih ada celah dalam kadaluwarsa jangka waktunya, namun hal ini bisa diantisipasi dengan waktu diketahuinya cacat administratif dari hak atas tanah tersebut. Diperlukan suatu aturan yang mampu memberikan perlindungan lebih bagi kreditor Hak Tanggungan apabila Hak atas Tanahnya mengalami pembatalan. Salah satu wujud perlindungan ini adalah

dengan membuat janji tambahan dalam APHT yang substansinya mengenai kedudukan kreditor apabila Hak atas Tanah Debitor dibatalkan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Hak Tanggungan.
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.

Buku:

- Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).
Belfiante, A.D. dan Soetan Batoeah Boerhanudin. 1983. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Bina Cipta.
Brouwer, J.G., and Schilder. *A Survey of Dutch Administrative Law*. Nijmegen. Ars Aequilibr. 1998.
Berge, Ten, J.B.J.M. 1995. *Bescherming Tegen de Overheid*. Derde Druk. W.E.J Tjeenk Willink. Zwolle. Nederlands.
Budiono, Herlin. 2010. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan, Buku Kedua*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
Burgerlijk Wetboek (BW).
Chambell Black, Henry, Bryan A. Garner. 2010. *Black's Law Dictionary*, 9th Edition. 2010.
Chomzah, Ali Achmad. 2002. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
De Haan P., et.al. 1986. *Bestuursrecht In De Sociale Rechtsstaat*. Deel 1. Ontwikeling Organisatie. Instrumentarium. Kuwer-Deventer.
Djumhana, Muhammad. 2000. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Hadjon, Philipus M. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Pidato Pengukuhan Guru Besar. Universitas Airlangga Surabaya.
- Basri, Hasan. 1989. *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Jakarta: Bina Cipta.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Jilid 1 Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- Indroharto. 1996. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- _____. 2005. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Cet. Kesembilan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Lotulung, Paulus Efendi. *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Logemann. 1954. *Over Thorie Van Een Stelling Staatsrecht*. Jakarta: Saksama.
- Mertokusumo, Sudikno. 2008. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Edisi Kelima, Cetakan Keempat. Yogyakarta: Liberty.
- Sumardji. Sertipikat sebagai Alat Bukti Hak atas Tanah. *Yuridika*, Vol. 16, No. 1, Januari-Februari 2001.
- Soehino. 1998. *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soerodjo, Irawan. 2003. *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Wijk, Van H.D. dan Willem Konijnenbelt. 1968. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Vuga: Zade Druk.
- Versteden, C.J.N. 1984. *Inleiding Algemeen Bestuurrecht*. Samson H.D. Tjeenk Willing, Alphen aan den Rijn.
- Zaidun, Muchammad. 2006. *Tantangan dan Kendala Kepastian Hukum di Indonesia, Kapita Selekt Penegakan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka.