

TESIS

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIPIKAT
TERHADAP SERTIPIKAT YANG CACAT ADMINISTRASI**

Legal Protection For Certificate Holders Against Administrative Defective



Disusun dan Diajukan oleh:

**FINIE OPAULINE EKA PUTRI
B022171035**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIPIKAT TERHADAP
SERTIPIKAT YANG CACAT ADMINISTRASI**

Legal Protection For Certificate Holders Against Administrative Defective

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada
Program Studi Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

FINIE OPAULINE EKA PUTRI
NIM. B022171035

MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

TESIS

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIPIKAT TERHADAP SERTIPIKAT YANG CACAT ADMINISTRASI

Disusun dan diajukan oleh:

FINIE OPAULINE EKA PUTRI
Nomor Pokok B022171035

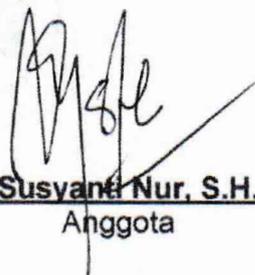
Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 23 Nopember 2020

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat

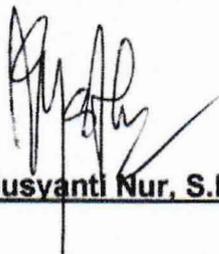


Prof Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
Ketua



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
Anggota

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Finie Opauline Eka Putri
NIM : B022171035
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIPIKAT TERHADAP SERTIPIKAT YANG CACAT ADMINISTRASI** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 23 Nopember 2020

Yang membuat pernyataan,



FINIE OPAULINE EKA PUTRI
NIM. B022171035

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur Kehadirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai syarat untuk meraih gelar Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Adapun judul tesis ini adalah **“Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertipikat Terhadap Sertipikat Yang Cacat Administrasi”**.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan berkat doa dan dukungan dari kedua orang tua yang penulis cintai, Jennie Tioris dan Hafit Yudin. Terima kasih atas segala bimbingan, motivasi serta doa yang tiada henti dipanjatkan oleh beliau demi keberhasilan penulis.

Penulis menyadari bahwa dalam penyelesaian tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari para pembimbing, dosen-dosen serta berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini pula perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi S.H, M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

4. Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi S.H, M.Hum, selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., selaku Pembimbing Pendamping yang selalu meluangkan waktunya untuk memberikan arahan, masukan dan saran guna membantu penulis menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
5. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Ibu Prof Dr. A. Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H., selaku dosen penguji yang telah memberikan banyak masukan dan arahan dalam penyusunan tesis ini.
6. Bapak Ahmad Nasir, S.H, Ibu Waliyana S.H, Bapak Andri Nugroho, S.H., Bapak Amry S.H., Bapak Muh. Iqbal, S.H, M.Kn, selaku narasumber dan responden yang telah berbagi ilmu dan informasi kepada penulis.
7. Bapak dan Ibu dosen Progam Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya selama masa perkuliahan berlangsung.
8. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terkhusus Staf Program Studi Kenotariatan Ibu Eppy dan Bapak Aksa yang telah membantu dalam pengurusan berkas administrasi.
9. Saudara penulis Gladys Juhannie Dwi Putri S.H., dan Baron Anugrah Tahyudin Tri Putra yang senantiasa memberi dukungan, kepada

Muhammad Zul Khaidir S.T. yang senantiasa menemani dan memberi dukungan, serta seluruh keluarga besar penulis, terima kasih atas segala dukungannya.

10. Lusya Taroreh, S.H., M.Kn. terima kasih telah memberikan semangat dan dukungan yang tiada henti-hentinya kepada penulis. Jane Elizabeth Priscillia Chendra, S.H., M.Kn. dan Lydwina Steffany Budiang, S.H., terima kasih telah menjadi sahabat, saudara serta rekan seperjuangan yang selalu berbagi ilmu dan memberikan dukungan selama ini.
11. Tante Nur Emylia dan keluarga yang sangat membantu dan memberi dukungan yang sangat berarti dalam penyelesaian tesis ini.
12. Segenap teman-teman penulis angkatan 2017 (AUTE17TIK 1) Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu, terima kasih atas kebersamaan, dorongan serta motivasi kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Namun besar harapan penulis agar tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan bagi pendidikan hukum di Indonesia khususnya program studi Magister Kenotariatan, serta berguna bagi bagi mahasiswa untuk dijadikan referensi atau bacaan dalam rangka penyelesaian tugas akhir dan semoga bermanfaat untuk kemaslahatan semua umat manusia.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 09 Nopember 2020

FINIE OPAULINE EKA PUTRI
NIM. B022171035

ABSTRAK

FINIE OPAULINE EKA PUTRI, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertipikat Terhadap Sertipikat Yang Cacat Administrasi* (dibimbing oleh **Farida Patittingi** dan **Sri Susyanti Nur**)

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis penerapan prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh BPN dalam proses pendaftaran tanah, dan untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat yang sertipikatnya cacat administrasi.

Tipe penelitian ini adalah penelitian Hukum *Empiris*. Data yang digunakan adalah data primer yaitu data yang langsung didapatkan dalam penelitian lapangan (wawancara) dan data sekunder yaitu diperoleh melalui penelitian kepustakaan dengan tujuan untuk melengkapi data primer. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif, kemudian disajikan secara deskriptif dengan menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan sesuai permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip kehati-hatian dalam proses pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan/ATR Kota Makassar dilakukan dengan standar pelayanan yang ditetapkan dalam Permen ATR/KBPN No. 4 Tahun 2017 serta penerapan asas aman dalam pendaftaran tanah. Sedangkan Perlindungan hukum dilakukan dengan melakukan permohonan pembatalan hak atas tanah baik karena permohonan sendiri maupun karena perintah putusan pengadilan.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Sertipikat, Cacat Administrasi

27-10-2020


ABSTRACT

FINIE OPAULINE EKA PUTRI, *Legal Protection for Certificate Holder Against Certificate with Administrative Defect* (supervised by Farida Patittingi and Sri Susyanti Nur)

This study aimed to examine and analyze the application of the precautionary principle carried out by the National Land Agency (BPN) in the land registration process and to determine legal protection for certificate holders with administrative defects.

The type of research was empirical legal research. The data used were primary data, namely data directly obtained in field research (interviews), and secondary data obtained through library research to complete primary data. The data obtained were then analyzed qualitatively, and then presented descriptively by explaining, elaborating, and describing the problems that were closely related to this research.

The results of this study indicate that the application of the precautionary principle in the land registration process by the Makassar City Land Office / ATR is carried out with the service standards stipulated in Permen ATR / KBPN No. 4 of 2017 and the application of the principle of safety in land registration. Meanwhile, legal protection is carried out by requesting the cancellation of land rights either because of the request itself or because of a court decision.

Keywords: Legal Protection, Certificate, Administrative Defect

27-10-2020
Fin

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	13
E. Keaslian Penelitian	14

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah.....	17
1. Pengertian Pendaftaran Tanah	17
2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah	19
3. Tujuan Pendaftaran Tanah	20
4. Penyelenggaraan Kegiatan Pendaftaran Tanah	21
5. Kegiatan Pendaftaran Tanah	34

6. Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Produk Akhir Kegiatan Pendaftaran Tanah	37
7. Cacat Administrasi Pada Sertipikat	42
B. Tinjauan Umum Tentang Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)	45
1. Sejarah Singkat ATR/BPN	45
2. Tugas dan Fungsi ATR/BPN.....	51
C. Landasan Teori	54
1. Teori Kepastian Hukum	54
2. Teori Perlindungan Hukum	56
3. Teori Kewenangan.....	59
D. Alur Pikir	64
E. Kerangka Pikir.....	66
F. Definisi Operasional	67

BAB III Metode penelitian

A. Tipe Penelitian	73
B. Lokasi Penelitian	73
C. Populasi Dan Sampel.....	73
D. Jenis Dan Sumber Data	74
E. Teknik Pengumpulan Data	74
F. Teknik Analisis Data.....	75

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Penerapan Prinsip Kehati-hatian Dalam Proses Pendaftaran Tanah
Oleh BPN 76
- B. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Yang
Sertipikatnya Dinyatakan Batal Oleh Putusan Pengadilan 97

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan 126
- B. Saran 127

DAFTAR PUSTAKA..... xiii

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan Negara Hukum. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI 1945) menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtstaat*) dan bukan merupakan Negara kekuasaan (*Machtstaat*). Pernyataan tersebut kemudian diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen (1999-2000) yang menetapkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹

Oleh karena itu, Negara menjamin kepastian hukum dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah pula maka selain memberi kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah juga memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Jaminan tersebut berdasarkan pada hak menguasai Negara yang dianut dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria selanjutnya disingkat UUPA). Dalam pasal tersebut ditentukan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada

¹Aloysius R. Entah. 2016. “Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila.” *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*. Vol. 2 (1), Hal. 536.

tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. Dimana maksud dari penguasaan tanah oleh Negara adalah sebagai kewenangan Negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah tersebut, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak.

Hak menguasai Negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, dimana tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilakukan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, oleh karena itu maka dalam penyelenggarannya bangsa Indonesia sebagai pengemban hak dan pengemban amanat tersebut pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.²

Sebelum berlakunya UUPA terdapat beberapa jenis Hak atas tanah yang merupakan tanah-tanah hak barat pada periode kadaster baru, yaitu:

1. Hak *Eigendom*,
2. Hak *Opstal*,
3. Hak *Erfpacht*,
4. Hak *Gebruik*, dan
5. Tanah Partikelir.

Sedangkan untuk tanah-tanah hak asli Indonesia, adalah Hak *Erfpacht*, tanah yasan, tanah ulayat, tanah titisara, tanah pusaka,

²Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Cetakan ke-6. Jakarta: Prenadamedia Group. Hlm. 79.

tanah glebangan, tanah daleman, tanah jabatan, tanah wakaf dan tanah khusus.³ Hak-hak atas tanah tersebut yang kemudian dikonversi menjadi hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Keberadaan tanah sangat penting bagi kehidupan manusia. ini disebabkan karena hampir seluruh aspek kehidupan manusia, terutama bagi bangsa yang bercorak agraris, tidak dapat terlepas dari keberadaan tanah. Tanah tidak hanya dapat ditinjau dari aspek ekonomi saja, melainkan meliputi segala kehidupan dan penghidupan manusia. Tanah mempunyai *multiple value*, maka sebutan tanah air dan tumpah darah dipergunakan oleh bangsa Indonesia untuk menyebutkan wilayah negara dengan menggambarkan wilayah yang didominasi tanah air dan tanah yang berdaulat.⁴

Instansi pemerintah yang bertugas untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dan yang diberikan kewenangan mengurus administrasi pertanahan di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut BPN) yang selanjutnya tugas pelaksanaan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan/Kota. BPN dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999 lalu kemudian diubah

³Waskito dan Hadi Arnowo. 2019. *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Cetakan ke-1. Jakarta: Prenadamedia Group. Hlm. 22.

⁴ Bernhard Limbong. 2012. *Konflik Pertanahan*, Jakarta : Margaretha Pustaka, Hlm. 27.

dengan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut dengan Perpres No. 20 Tahun 2015).

Menurut Pasal 1 ayat (1) Perpres No. 20 Tahun 2015, BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPN dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan/Kota. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi di Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Kabupaten/Kota.

Salah satu fungsi BPN adalah pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah. Dimana pelaksanaan fungsi pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah dapat dilaksanakan sendiri oleh Kepala BPN atau dapat juga dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi, atau Kepala Kantor BPN Kabupaten/Kota.

Dalam rangka melaksanakan pelaksanaan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang selanjutnya disebut PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah) dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Adapun pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, adalah:

1. PPAT,
2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf,
3. Pejabat dari Kantor Lelang,
4. Panitia Adjudikasi,

Kegiatan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP Pendaftaran Tanah, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa sebelum berlakunya UUPA terdapat 2 (dua) jenis hak atas tanah, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dan hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat. Salah satu tujuan diundangkannya UUPA adalah meletakkan dasar untuk mengadakan kesatuan dalam hukum pertanahan.⁵ Untuk mewujudkan kesatuan hukum pertanahan, maka tidak lagi ada perbedaan antara hukum tanah barat dan hukum tanah adat. Oleh karena itu, tidak ada lagi hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat maupun hak atas tanah

⁵Urip Santoso. 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media Group. Hlm. 113

yang tunduk pada hukum adat, semua hak atas tanah hanya tunduk pada UUPA.

Karenanya baik hak atas tanah yang tunduk pada hukum tanah barat maupun hak atas tanah yang tunduk pada hukum tanah adat harus dikonversi (diubah haknya) menjadi hak atas tanah yang menurut UUPA. Untuk hak atas tanah yang tunduk pada hukum tanah barat diberi kesempatan selama 20 (dua puluh) tahun sejak diundangkannya UUPA untuk mengajukan penegasan konversi menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Apabila hingga batas waktu 20 (dua puluh) tahun yang telah ditentukan dan hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat tidak diajukan penegasan konversi maka hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan tanahnya dikuasai oleh Negara. Sedangkan untuk konversi hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat tidak diberi batasan jangka waktu pengajuan penegasan konversi. Pada saat ini, konversi yang dilakukan terhadap hak-hak atas tanah yang pernah berlaku di Indonesia dalam hal ini hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat kepadanya dilakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dimana pada kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Secara garis besar prosedur pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemiliknya adalah sebagai berikut:⁶

1. Pemilik tanah mengajukan permohonan pendaftaran tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, dengan melampirkan identitas pemilik tanah, dokumen-dokumen alat bukti yang dapat membuktikan bahwa pemilik tanah yang bermohon adalah pemilik tanah yang berhak atau pemilik tanah sesungguhnya.
2. Pengukuran bidang tanah yang ingin didaftarkan oleh petugas ukur dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
3. Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah dan penetapan batas. Untuk keperluan pendaftaran hak-hak lama, pengumpulan dan penelitian permulaan data-data yuridis bidang tanah berupa dokumen alat bukti dilakukan oleh kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Adapun ketika dilakukan penelitian dokumen ternyata bahwa bukti kepemilikan tanah berupa bukti-bukti tertulis tidak lengkap atau dalam hal hak yang dapat diajukan tidak lengkap atau

⁶*Ibid.* Hlm. 120.

tidak ada, maka penelitian data yuridis tersebut dilanjutkan oleh Panitia A.

4. Pengumuman data fisik dan data yuridis, dan pengesahannya. Pengumuman dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan dan pada Balai Desa/Kantor Kelurahan setempat selama 60 (enam puluh) hari, hal ini dilakukan untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atas data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang dimohon untuk didaftar. Apabila dalam masa pengumuman terdapat pihak yang mengajukan keberatan, maka proses pendaftaran tanah dihentikan hingga ada penyelesaian oleh pihak pemohon pendaftaran tanah dengan pihak yang mengajukan keberatan.
5. Pembukuan hak. Hal-hal mengenai penegasan konversi dan pengakuan hak, hak-hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun, dan tanah wakaf yang bersangkutan kemudian dibukukan dalam buku tanah.
6. Penerbitan sertipikat merupakan hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah

7. Penyampaian sertipikat diserahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada pemohon pendaftaran tanah.

Telah dijelaskan dalam poin diatas bahwa produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah dan juga sebagai tanda bukti hak atas tanah adalah penerbitan sertipikat yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan/Kota. Pengertian sertipikat diatur dalam Pasal 1 angka 20 PP Pendaftaran tanah, yaitu 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.

Maksud diterbitkan sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Sertipikat menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, kepastian mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanahnya miliknya. Dengan kepastian hukum tersebut dapat diberikan perlindungan hukum kepada orang yang

tercantum namanya di sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain.⁷

Akan tetapi pada kenyataannya sertipikat yang merupakan produk akhir dari proses pendaftaran tanah serta merupakan tanda bukti hak bagi pemegangnya tidak menjamin tercapainya salah satu tujuan pendaftaran tanah, yaitu perlindungan hukum bagi pemegangnya. Dimana suatu sertipikat dapat dibatalkan apabila dalam penerbitan sertipikat tersebut terbukti telah terjadi cacat administrasi.

Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi pemerintah yang telah diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan (selanjutnya disebut Perkaban Nomor 3 Tahun 2011), diharapkan dapat dengan cermat dan teliti untuk melakukan pemeriksaan terhadap sertipikatsertipikat hak atas tanah sebelum diterbitkan agar tidak terdapat cacat hukum administrasi untuk mencegah terjadinya sengketa pertanahan. Tindakan pemerintah tidaklah dalam arti sebebaskan-bebasnya, karena konstitusi atau hukum harus ditaati agar tidak berlaku sewenang-wenang, baik dalam arti tindakan yang

⁷Adrian Sutedi. 2006. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta: Bina Cipta. hlm. 23

melampaui batas kewenangan, bertindak tidak sesuai dengan kewenangan atau peruntukannya atau bertindak sewenang-wenang.⁸

Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Selanjutnya disebut PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999), pada Pasal 107 disebutkan bahwa cacat hukum administratif meliputi :

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subjek hak;
- d. Kesalahan objek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindis hak atas tanah;
- h. Data yuridis atau data fisik tidak benar; atau
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Penyelesaian kasus-kasus di bidang pertanahan seperti penerbitan sertipikat yang cacat hukum administrasi perlu segera diselesaikan, karena sertipikat hak atas tanah yang cacat hukum administrasi dapat menyebabkan sertipikat tersebut tidak dapat dijadikan bukti kepemilikan atas tanah, karena tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Diberlakukannya Perkaban Nomor 3 Tahun 2011, dapat menyelesaikan kasus-kasus di bidang pertanahan baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan.

Seperti ditemukannya beberapa kasus dimana terjadi sengketa pertanahan yang melibatkan pemegang sertipikat dan pemilik tanah,

⁸ Murtir Jeddawi. 2011. *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, hlm. 2.

juga sengketa pertanahan yang melibatkan pemegang sertipikat dan pemegang sertipikat, kemudian diantara sampel tersebut terdapat sertipikat yang pada akhirnya harus dibatalkan karena pada sertipikat tersebut disinyalir terdapat cacat administrasi. Sertipikat cacat administrasi merupakan sertipikat yang didalamnya terdapat kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subyek hukum, kesalahan obyek hukum, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, data yuridis/data fisik tidak benar, atau kesalahan yang bersifat administrasi. Yang dimana kesalahan-kesalahan seperti diatas dapat dihindari jika pada proses pendaftaran tanah disertai dengan prinsip kehati-hatian oleh BPN selaku pihak yang mempunyai kewajiban dalam melaksanakan pendaftaran tanah.

Pada kasus diatas masing-masing pihak mengakui bahwa dirinya merupakan pemilik sejati/pemilik sebenarnya dari tanah tersebut. Walaupun pada akhirnya setelah melalui proses persidangan, pengadilan kemudian menentukan siapa pemilik sebenarnya dari suatu bidang tanah, akan tetapi tentu saja hal ini tetap mengakibatkan kerugian pada kedua belah pihak seperti kerugian materil dan kerugian immaterial yang dimana sebenarnya kerugian-kerugian tersebut dapat dihindari apabila tidak terdapat sertipikat yang cacat administrasi.

B. Rumusan Masalah

1. Sejauh mana Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang Kabupaten/Kota Makassar menerapkan prinsip kehati-hatian dalam proses pendaftaran tanah?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat yang sertipikatnya dinyatakan batal oleh putusan pengadilan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai penerapan prinsip kehati-hatian dalam proses pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat yang sertipikatnya dinyatakan batal oleh putusan pengadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini dibagi atas dua bagian, yakni :

1. Manfaat Akademis/Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pengetahuan hukum agraria pada khususnya mengenai perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat yang sertipikatnya dinyatakan batal oleh putusan pengadilan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan umpan balik bagi pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana teknis, PPAT/PPATS dan masyarakat yang mengalami kerugian terhadap pembatalan sertipikat yang dilakukan atas dasar putusan pengadilan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan di perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, menunjukkan bahwa penelitian dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertipikat Terhadap Sertipikat Yang Cacat Administrasi” belum ada yang membahasnya, sehingga tesis ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan keasliannya, tetapi ada beberapa penelitian yang berkaitan dengan sertipikat yang cacat administrasi :

1. **Carina Etta Siahaan**, dari Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, Fakultas Hukum dengan judul Tesis “Analisis Yuridis Pembatalan Sertipikat Hak Guna Bangunan Yang Dianggap Cacat Administrasi (Studi Atas Putusan Mahkamah Agung Nomor 102/K/TUN/1998” disusun pada tahun 2017, yang membahas tentang pembatalan sertipikat hak guna bangunan yang dianggap cacat administrasi. Adapun rumusan masalahnya yaitu Apa saja syarat yang tidak dipenuhi Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan pendaftaran sertipikat Hak

Guna Bangunan (HGB) No. 218/Pulo Brayan Darat II, bagaimanakah dasar pertimbangan hakim memutus perkara pembatalan sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. 218/Pulo Brayan Darat II dalam putusan Mahkamah Agung 102K/TUN/1998 dan bagaimana pelaksanaan pembatalan sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. 218/Pulo Brayan Darat II yang telah diputuskan oleh pengadilan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Kesimpulan dari penelitian tersebut yaitu syarat yang tidak dipenuhi oleh Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan pendaftaran sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. 218/Pulo Brayan Darat II adalah tidak dilakukannya pemeriksaan terhadap seperti yang disyaratkan dalam Pasal 33 PMNA Nomor 9 Tahun 1999 terhadap keterangan yang meliputi data yuridis dan data fisik dari tanah tersebut, dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara yaitu dengan melihat alas hak yang pernah dibatalkan oleh pengadilan tanggal 3 April 1996, dan pembatalan sertipikat dilakukan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999.

2. **Anna Priscilla Meilita** dari Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dengan judul Tesis “Perlindungan Hukum Bagi Pihak Ketiga Sebagai Pemegang Sertipikat Hak Milik Terhadap Penerbitan Sertipikat Yang Cacat Administrasi”. Adapun rumusan masalahnya yaitu apa bentuk perlindungan hukum bagi pihak ketiga sebagai pemegang sertipikat

hak milik terhadap penerbitan sertipikat yang cacat administrasi. Kesimpulan dari penelitian tersebut yaitu bahwa perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak milik terhadap penerbitan sertipikat yang cacat administrasi belum didapatkan oleh pihak ketiga sebagai pembeli, karena terdapat kekosongan hukum pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Adapun untuk penulisan tesis ini cenderung berbeda dengan penelitian tersebut di atas karena pada penelitian ini walaupun sama-sama meneliti tentang perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat, penelitian pada penulisan diatas lebih menitikberatkan pada perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat berupa penelitian terhadap siapa saja pihak yang bertanggung jawab jika terjadi penerbitan Sertipikat yang cacat administrasi. Sedangkan, pada penelitian ini mengambil beberapa sampel kasus yang kemudian pada sampel tersebut memiliki kesamaan dimana pemegang sertipikat mengalami kerugian dengan dibatalkannya Sertipikat yang dimiliki oleh para pemegang sertipikat tersebut, selain itu penelitian pada penulisan ini juga mengkaji tentang sejauh mana Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang Kabupaten/Kota Makassar menerapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka proses pendaftaran tanah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 19 UUPA untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia dapat terwujud melalui 2 (dua) upaya, yaitu:

- 1) Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya,
- 2) Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya.

Pengertian pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah) menyatakan :

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 haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dalam proses pendaftaran tanah Pasal 9 PP Pendaftaran Tanah mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Wakaf;
- d. Hak Milik Atas satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Pendaftaran Tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. *Rechts Cadaster* merupakan jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan Sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas

tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.⁹

2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Asas-asas pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah. Dalam pasal tersebut menyatakan bahwa Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Adapun penjelasan asas-asas pendaftaran tanah diatur dalam penjelasan Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah antara lain sebagai berikut:

- a. Asas Sederhana, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dapat dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas Terjangkau, asas ini dimaksudkan adanya keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan,

⁹Adrian Sutedi. 2017. Sertipikat Hak Atas Tanah. Cetakan keempat. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 59.

khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

- d. Asas Mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.
- e. Asas Terbuka, asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹⁰

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberi jaminan kepastian hukum. Adapun tujuan pendaftaran

¹⁰Urip Santoso. 2015. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 18.

tanah diatur dalam Pasal 3 PP Pendaftaran Tanah, yaitu tujuan pendaftaran tanah antara lain:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. 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, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Oleh karena itu, tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah mendapatkan kepastian hukum dalam kepemilikan tanah, sedangkan tujuan idealnya untuk mendukung sistem administrasi dan informasi pertanahan yang komprehensif. Artinya tersedia informasi yang mudah diakses oleh masyarakat.

4. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkaitan dengan Pasal 19 UUPA dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 11 PP Pendaftaran Tanah, yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi

kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah lebih lanjut diatur dalam Pasal 12 PP Pendaftaran Tanah yang menjelaskan mengenai kegiatan-kegiatan dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Opzet/Initial Registration*)

Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum pernah didaftarkan. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

a) Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan melalui adjudikasi. Pengertian adjudikasi diatur dalam Pasal 1 angka 8 PP Pendaftaran Tanah, yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Pengertian pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali atas prakarsa pemerintah, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh panitia adjudikasi. Berdasarkan inisiatifnya, pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program pemerintah. Pendaftaran tanah ini dilaksanakan oleh panitia adjudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
 2. Pendaftaran tanah secara sistematis dengan swadaya masyarakat. Pendaftaran tanah ini dilaksanakan oleh panitia adjudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan Nasional Provinsi.
- b) Pendaftaran tanah secara sporadis

Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, mengenai satu atau beberapa objek

pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Pada pendaftaran tanah secara sporadik pemohon pendaftaran tanah menyiapkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan lalu kemudian datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mengajukan permohonan agar tanahnya didaftar dan seluruh biaya terkait dengan kegiatan pendaftaran tanah tersebut dibebankan kepada pemohon.¹¹

Selain itu, pada pelaksanaan pendaftaran tanah ini bukan hanya pihak Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat yang aktif dalam meneliti dokumen-dokumen yang diajukan oleh pemohon, tetapi pihak pemohon juga turut serta aktif dalam kegiatan pelaksanaan ini, yaitu dengan cara ikut aktif memantau perkembangan permohonannya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dari mulai awal kegiatan hingga terbitnya sertipikat.

Adapun prosedur pendaftaran tanah secara sporadik yang dilakukan untuk bekas tanah milik adat yang ingin didaftarkan oleh pemiliknya, adalah sebagai berikut:¹²

1. Pemilik tanah mengajukan permohonan pendaftaran tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan

¹¹ *Ibid.* Hlm. 172.

¹² *Op. Cit.* Urip Santoso. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Hlm. 120

Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan dengan melampirkan:

- a. Asli petuk pajak bumi, girik, pipil, kekitir, dan *verpounding* Indonesia, atau kutipan (register) Letter C tanah yang bersangkutan;
- b. Fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) pemilik yang masih berlaku;
- c. Asli riwayat tanah yang akan didaftarkan;
- d. Asli surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah;
- e. Fotokopi surat pemberitahuan pajak terutang pajak bumi dan bangunan tahun terakhir tanah yang mau didaftarkan;
- f. Fotokopi surat keterangan ahli waris apabila tanah yang mau didaftarkan adalah tanah warisan;
- g. Asli bukti perolehan tanah yang mau didaftarkan.

Jika tanah yang ingin didaftarkan dilakukan melalui proses jual beli atau hibah sebelum diundangkannya PP Pendaftaran tanah, maka jual beli atau hibah tanah tersebut dapat dibuktikan dengan akta dibawah tangan. Akan tetapi jika tanah tersebut dilakukan melalui proses jual beli atau hibah yang terjadi setelah diundangkannya PP Pendaftaran Tanah,

maka jual beli atau hibah tanah tersebut harus dibuktikan dengan akta PPAT.

2. Pendaftaran bidang tanah mau didaftarkan oleh petugas ukur dari kantor pertanahan kabupaten/kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Pengukuran bidang tanah dalam pendaftaran tanah secara sporadik pada dasarnya merupakan tanggung jawab kepala kantor pertanahan kabupaten/kota yang dalam pelaksanaannya, pengukuran bidang dilakukan oleh petugas ukur. Pada waktu pengukuran bidang tanah, pemohon pendaftaran tanah menunjukkan batas-batas bidang tanahnya dengan tanah pihak lain. Penunjukkan batas-batas bidang tanah tersebut disaksikan oleh pemilik tanah yang berbatasan.

3. Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah dan penetapan batas.

Untuk keperluan pendaftaran hak-hak lama, pengumpulan dan penelitian permulaan data yuridis bidang tanah berupa dokumen alat bukti dilakukan oleh kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang

bersangkutan. Dalam hal penelitian dokumen ditemukan bahwa ternyata bukti kepemilikan tanah berupa bukti-bukti tertulis tidak lengkap atau dalam hal hak yang diajukan tidak lengkap atau tidak ada, maka penelitian data yuridis tersebut dilanjutkan oleh Panitia A. Pada tahapan ini ditetapkan bahwa pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan melalui penegasan konversi atau pengakuan hak.

Penegasan konversi diberikan apabila hak atas tanah yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan dan tanahnya dikuasai oleh pemohon atau orang lain berdasarkan persetujuan pemohon. Maka oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan ditegaskan konversinya menjadi hak milik atas nama pemegang yang terakhir.

Sedangkan, pengakuan hak diberikan apabila hak atas tanah yang kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan dengan penguasaan fisik selama 20 (dua puluh) tahun pada kenyataannya. Maka oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah

kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan diakui sebagai hak milik.

4. Pengumuman data fisik dan data yuridis, dan pengesahannya.

Untuk memberikan kesempatan kepada para pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atas data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang dimohon untuk didaftar, maka data fisik dan data yuridis bidang tanah dan peta bidang tanah yang dimohon untuk didaftar diumumkan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan balai desa/kelurahan setempat selama 60 (enam puluh) hari. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, maka data fisik dan data yuridis bidang tanah tersebut disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis. Pada akhir masa pengumuman, Kepala Desa/Kepala Kelurahan setempat menandatangani surat pengantar pengumuman data fisik dan data yuridis.

Akan tetapi, apabila selama masa pengumuman ada pihak yang mengajukan keberatan, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat

menghentikan proses pendaftaran tanah hingga ada penyelesaian antara pihak pemohon pendaftaran tanah dengan pihak yang mengajukan keberatan.

5. Pembukuan hak

Berdasarkan alat bukti baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 PP Pendaftaran Tanah maka penegasan konversi dan pengakuan hak, hak-hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan tanah wakaf yang bersangkutan dibukukan dalam buku tanah.

6. Penerbitan sertipikat

Penerbitan sertipikat merupakan hasil akhir kegiatan pendaftaran tanah.

7. Penyampaian sertipikat

Sertipikat hak atas tanah diserahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada pemohon pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali juga termasuk pendaftaran tanah melalui pembuktian hak-hak lama. Pendaftaran tanah yang dilakukan dengan cara ini berlaku untuk tanah-tanah yang berasal dari hak barat, tanah-tanah asli masyarakat menurut Peraturan Menteri Muda Agraria No. 15 Tahun 1959 tentang Pemberian Dan Pembaharuan

Beberapa Hak Atas Tanah Serta Pedoman Mengenai Tata-Tjara Kerdja Bagi Pedjabat-Pedjabat Jang Bersangkutan.¹³

Konversi atas tanah berdasarkan subjek hukum yang mendaftar adalah sebagai berikut:

(a) *Eigendom* yang dikonversikan menjadi hak milik.

Pemohon harus membawa *grosse akta eigendom* untuk mendaftar ke Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (Yang selanjutnya disebut KKPT) dan kemudian memperoleh hak milik.

(b) *Erfpacht* yang dikonversikan menjadi Hak Guna

Usaha, Hak Guna Bangunan tergantung dari asal Hak *Erfpacht* yang ingin dikonversikan. Ada juga hak *Erfpacht* yang tidak dapat dikonversi dan dihapus sehingga menjadi tanah Negara karena pemilik jenis *Erfpacht* tersebut adalah Warga Negara Asing.¹⁴

(c) *Opstal* yang dikonversikan menjadi Hak Numpang

Karang, yaitu hak kebendaan untuk memiliki gedung bangunan atau tanaman di atas tanah orang lain.¹⁵Hak *Opstal* dan *Erfpacht* diatas tanah *eigendom* dapat dikonversi menjadi Hak Guna

¹³*Op Cit.* Waskito dan Hadi Arnowo. Hlm. 68

¹⁴*Ibid.* Hlm. 70

¹⁵Mudakir Iskandar Syah. 2019. *Panduan Mengurus Sertipikat dan Penyelesaian Sengketa Tanah*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. Hlm. 23.

Bangunan dengan memenuhi syarat tanah eigendom tersebut.

(d) *Gebruik* dan *Vruchtgebruik* yang dikonversi menjadi hak pakai oleh KKPT dengan mencatat pada asli akta.

(e) *Agrarisch Eigendom* yang dikonversi menjadi hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan oleh pejabat yang bertugas menyelenggarakan pendaftaran tanah.

(f) Hak-hak asli Indonesia seperti Tanah Milik, yasan, andarbeni, pesini, druwe, druwe desa, gogolan tetap, pekulen dan sanggan tetap. Konversi hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap menjadi hak milik yang dilaksanakan berdasarkan surat keputusan penegasan Kepala Agraria yang bersangkutan. Untuk hak gogolan, pekulen atau sanggan yang sifatnya tetap dikonversi menjadi hak pakai yang memberi wewenang dan kewajiban sebagai yang dipunyai oleh pemegang haknya sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA.

Berlaku bagi orang atau badan hukum yang telah melakukan konversi hak barat menjadi hak guna usaha

tetapi kemudian tidak memenuhi ketentuan Pasal 31 (1) UUPA, maka dalam waktu satu tahun yang bersangkutan wajib melepaskan atau mengalihkan tersebut kepada orang lain. Apabila dalam satu tahun tidak dilakukan pengalihan hak maka hak tersebut menjadi hapus dan dicatat dalam buku tanah yang bersangkutan. Terhadap bekas pemegang haknya diberi hak pakai sepanjang yang bersangkutan tinggal di Indonesia, hak pakai tersebut berlaku selama sisa waktu hak guna usaha dan hak guna bangunan yang sudah dihapus itu.

Selain pendaftaran tanah yang dilakukan melalui pembuktian hak-hak lama ada juga pendaftaran tanah yang dilakukan melalui pembuktian hak-hak baru. Hak-hak baru adalah hak-hak atas tanah yang diakui oleh UUPA dan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, dimana proses pemberian hak diberikan dengan membuktikan asal usul perolehan tanah. Untuk keperluan pendaftaran hal, proses pembuktian hak-hak baru adalah sebagai berikut:

(a) Hak-hak atas tanah baru dibuktikan dengan:

(1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila

pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan;

(2) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas hak milik.

(b) Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.

(c) Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf,

(d) Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan.

(e) Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

(a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;

(b) Pembuktian hak dan pembukuannya;

(c) Penerbitan sertipikat;

(d) Penyajian data fisik dan data yuridis;

(e) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah

Yang dimaksud dengan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis tersebut kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah. Adapun kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:

- a. Pendaftaran perubahan dan pembebanan hak;
- b. Pendaftaran perubahan data atau pendaftaran tanah lainnya.

5. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Pada PP Pendaftaran Tanah mengatur bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah BPN, yang dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP Pendaftaran Tanah. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, adalah:

1. PPAT

Peran PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah membuat akta pemindahan hak dan akta pemberian hak tanggungan atas hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.

2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)

Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah membuat akta ikrar wakaf tanah hak milik.

3. Pejabat dari kantor Lelang

Peran pejabat dari kantor lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah membuat berita acara lelang atau kutipan risalah lelang atas hak atas tanah atau satuan rumah susun.

4. Panitia Adjudikasi

Peran panitia adjudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis.

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data fisik dan data yuridis yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.¹⁶

Sedangkan sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kuat tidak berarti mutlak, namun lebih dari yang lemah sehingga pendaftaran berarti lebih menguatkan pembuktian kepemilikan, akan tetapi tidak mutlak, yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat sebagaimana dimaksud di dalam penjelasan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁷

¹⁶Adrian Sutedi. 2017. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 119.

¹⁷*Ibid.* Hlm. 120

6. Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Produk Akhir Penyelenggaran Pendaftaran Tanah

Dalam PP Pendaftaran Tanah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan adalah BPN. Hal ini sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Perpres BPN) bahwa BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan, dimana salah satu tugas dan fungsi BPN adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa instansi pemerintah yang berwenang dan bertugas mengadakan pendaftaran tanah adalah BPN dan pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sedangkan nama surat tanda bukti hak sebagai produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah Sertipikat. Pengertian sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 PP Pendaftaran Tanah 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.

Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh pemerintah adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian pula, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis menghasilkan surat tanda bukti hak. Pasal 19 ayat (2) UUPA hanya menyebut surat-surat tanda bukti hak, tetapi tidak menyebut apa nama surat-surat tanda bukti hak tersebut, kemudian pada PP Pendaftaran tanah menetapkan bahwa pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak yang berupa Sertipikat. Dengan diterbitkannya sertipikat sebagai hasil akhir kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, maka terwujud jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka pembuktian hak atas tanah, maksud dari diterbitkannya sertipikat hak atas tanah adalah agar dengan mudah dapat membuktikan nama yang tercantum sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah berisi data fisik dan data yuridis. Esensi Sertipikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak atas bidang tanah yang berisi salinan buku tanah yang memuat data fisik

dan data yuridis, dan surat ukur yang memuat data fisik. Maksud diterbitkan Sertipikat adalah pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya, memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik Sertipikat. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Sertipikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sedangkan pejabat yang berwenang menandatangani Sertipikat, adalah:

1. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertipikat ditandatangani oleh ketua panitia adjudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat perseorangan (individual), sertipikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal (kolektif), sertipikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan/Kota.

Sertipikat hak atas tanah memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya dan fungsi tersebut tidak dapat digantikan dengan benda lain. Fungsi tersebut antara lain:¹⁸

1. Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi yang utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat tersebut, dia pun dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu. Misalnya luas, batas-batasnya, bangunan-bangunan yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu dan sebagainya. Semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Jika ternyata apa yang termuat didalamnya ada kesalahan, maka diadakan perubahan dan pembedulan seperlunya. Dalam hal ini yang berhak mengadakan pembedulan itu bukan pengadilan, melainkan BPN sebagai instansi yang

¹⁸*Op. Cit.* Adrian Sutedi. *Sertipikat Hak Atas Tanah*. hlm. 57-58.

membuatnya. Pihak yang merasa dirugikan karena kesalahan dalam sertipikat itu, mengajukan permohonan untuk perubahan atas sertipikat yang dimaksud, dengan melampirkan Putusan Pengadilan yang menyatakan tentang adanya kesalahan.

2. Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditur untuk memberikan pinjaman uang bagi pemiliknya.
3. Bagi pemerintah dengan adanya sertipikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan, adanya sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada kantor Agraria. Data tentang tanah yang bersangkutan secara lengkap telah tersimpan di Kantor Pertanahan dan apabila sewaktu-waktu diperlukan dapat dengan mudah ditemukan.

Selain itu, sifat sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat mengandung pengertian bahwa data fisik dan data yuridis yang termuat dalam sertipikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain, yang berupa sertipikat atau selain sertipikat (petuk pajak bumi/kutipan *letter c*). Jika suatu sertipikat telah terbit dan terdapat pihak yang merasa dirugikan maka pihak tersebut dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dengan

membawa alat bukti lain yang berupa sertipikat atau selain sertipikat. Kemudian pengadilan yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar dan sertipikat mana yang akan dibatalkan.

Dengan demikian, meskipun telah terjadi penerbitan sertipikat dan pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanahnya, akan tetapi tidak ada jaminan bagi pemegang hak atas tanah untuk tidak mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat tersebut. Demikian pula BPN tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang termuat dalam sertipikat.

7. Cacat Hukum Administrasi pada Sertipikat

Telah dijelaskan sebelumnya dalam PP Pendaftaran Tanah dirumuskan bahwa sertipikat adalah satu lembar dokumen sebagai surat tanda bukti hak yang memuat data fisik dan data yuridis objek yang di daftar untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing di bukukan dalam buku tanah. Keberadaan sertipikat hak atas tanah sebagai surat tanda bukti hak memiliki kekuatan sempurna. Hal ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Dalam pasal 19 UUPA juga disebutkan bahwa sertipikat adalah sebagai alat pembuktian yang kuat, sehingga setiap orang dapat mempermasalahkan tentang

kebenaran sertipikat tanahnya, dan jika dapat dibuktikan ketidakbenaran dari hak atas tanah tersebut, maka sertipikat dapat dibatalkan oleh Pengadilan dan Kepala BPN dapat memerintahkan hal tersebut.

Definisi pembatalan hak atas tanah yang diatur dalam PMNA/KKBPN No. 9 Tahun 1999 masih dapat digunakan mengingat aturan peralihan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yaitu dalam Pasal 84 ditegaskan bahwa Ketentuan PMNA/KKBPN No. 9 Tahun 1999, sepanjang mengatur tata cara pembatalan Hak Atas Tanah Negara yang bertentangan dengan Peraturan ini dan definisi pembatalan hak yang terdapat dalam PMNA/KKBPN No. 9 Tahun 1999; tidak bertentangan dengan substansi hukum yang ada dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) No. 3 Tahun 2011.

Dimana dalam PMNA/KKBPN No. 9 Tahun 1999 dalam Pasal 1 angka 14 disebutkan bahwa pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian suatu hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selanjutnya dalam Perkaban No. 3 Tahun 2011 disebutkan dalam Pasal 62 bahwa:

- 1) Sertipikat hak atas tanah yang mengandung cacat hukum administrasi dilakukan pembatalan atau perintah pencatatan perubahan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut peraturan perundang-undangan.
- 2) Cacat hukum administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
 - b. kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran peralihan hak dan/atau sertipikat pengganti;
 - c. kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
 - d. kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/atau perhitungan luas;
 - e. tumpang tindih hak atau sertipikat hak atas tanah;
 - f. kesalahan subyek dan/atau obyek hak; dan
 - g. kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Jika Penulis melihat berdasarkan ketentuan diatas maka yang dimaksud sebagai cacat administrasi adalah ketidaksesuaian antara data yang ada dalam sertipikat dengan keadaan yang ada di

lapangan yang disebabkan oleh adanya *human error* dalam proses penerbitan sertipikat.

B. Tinjauan Tentang Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)

1. Sejarah Singkat ATR/BPN

Sejak berlakunya *Agrarische Wet* tahun 1870, Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan *Ordonansi Staatblad* 1823 Nomor 164 yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan *Cadasteral* diserahkan kepada lembaga yang diberi nama *Cadasteral Dient*. Perannya yang strategis membuat pejabatnya diangkat dan diberhentikan langsung oleh Gubernur Jenderal.¹⁹

Ketika masa penjajahan Belanda digantikan oleh Jepang pada tahun 1942, tidak terjadi perubahan besar atas peraturan pertanahan. Sebagai contoh, yaitu *Cadasteral Dient* yang masih tetap berada di bawah naungan Departemen Kehakiman, hanya saja namanya diganti menjadi Jawatan Pendaftaran Tanah dan kantornya bernama Kantor Pendaftaran Tanah. Kendati demikian, pada masa penjajahan Jepang dikeluarkan peraturan yang melarang pemindahan hak atas benda tetap/tanah (*Osamu Sierei* Nomor 2 Tahun 1942). Selain itu, penguasaan tanah partikelir juga dihapuskan oleh pemerintahan Jepang.²⁰

¹⁹<https://www.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah>

²⁰*Ibid.*

Setelah itu, pada masa pasca proklamasi kemerdekaan, sesuai dengan semangat membentuk negara baru yang merdeka, Pemerintah Republik Indonesia bertekad membenahi dan menyempurnakan pengelolaan pertanahan. Landasan hukum pertanahan yang masih menggunakan produk hukum warisan pemerintah Belanda mulai diganti. Melalui Departemen Dalam Negeri, pemerintah mempersiapkan landasan hukum pertanahan yang sesuai dengan UUD 1945.²¹

Pada tahun 1948, berdasarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1948, Pemerintah membentuk Panitia Agraria Yogyakarta. Tiga tahun kemudian, terbit Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1951, yang membentuk Panitia Agraria Jakarta, sekaligus membubarkan Panitia Agraria Yogyakarta. Pembentukan kedua Panitia Agraria itu sebagai upaya mempersiapkan lahirnya unifikasi hukum pertanahan yang sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia.²²

Selanjutnya, lewat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1955, Pemerintah membentuk Kementerian Agraria yang berdiri sendiri dan terpisah dari Departemen Dalam Negeri. Pada tahun 1956, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1956 dibentuk Panitia Negara Urusan Agraria Yogyakarta yang sekaligus membubarkan Panitia Agraria Jakarta.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

Tugas Panitia Negara Urusan Agraria ini antara lain adalah mempersiapkan proses penyusunan UUPA.

Pada tanggal 1 Juni 1957, Panitia Negara Urusan Agraria selesai menyusun rancangan UUPA. Pada saat yang sama, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 190 Tahun 1957, Jawatan Pendaftaran Tanah yang semula berada di Kementerian Kehakiman dialihkan ke Kementerian Agraria. Kemudian pada tahun 1958, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 1958, Panitia Negara Urusan Agraria dibubarkan. Selanjutnya pada 24 April 1958, Rancangan Undang Undang Agraria Nasional diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat.

Titik tolak reformasi hukum pertanahan nasional terjadi pada tanggal 24 September 1960. Pada hari itu, rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disetujui dan disahkan menjadi UUPA. Dengan berlakunya UUPA tersebut, untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Dengan ini pula *Agrarische Wet* dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Tahun 1960 ditandai dengan lahirnya UUPA maka dualisme hukum agraria di Indonesia berakhir.²³

Kemudian pada tahun 1964, melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964, ditetapkan tugas, susunan, dan pimpinan Departemen Agraria. Peraturan tersebut nantinya disempurnakan

²³ *Ibid.*

dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1965 yang mengurai tugas Departemen Agraria serta menambahkan Direktorat Transmigrasi dan Kehutanan ke dalam organisasi. Pada periode ini, terjadi penggabungan antara Kantor Inspeksi Agraria-Departemen Dalam Negeri, Direktorat Tata Bumi-Departemen Pertanian, Kantor Pendaftaran Tanah-Departemen Kehakiman.

Pada tahun 1965, Departemen Agraria kembali diciutkan secara kelembagaan menjadi Direktorat Jenderal. Hanya saja, cakupannya ditambah dengan Direktorat bidang Transmigrasi sehingga namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri. Penciutan ini dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dengan alasan efisiensi dan penyederhanaan organisasi.²⁴

Masih di tahun yang sama, terjadi perubahan organisasi yang mendasar. Direktorat Jenderal Agraria tetap menjadi salah satu bagian dari Departemen Dalam Negeri dan berstatus Direktorat Jenderal, sedangkan permasalahan transmigrasi ditarik ke dalam Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi.

Kemudian pada tahun 1972, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 dicabut dan diganti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang menyebutkan penyatuan instansi Agraria di daerah. Di tingkat provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria Provinsi, sedangkan di tingkat

²⁴ *Ibid.*

kabupaten/kota dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya.

Tahun 1988 terbit Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang BPN. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional yang menjadi tema sentral proyek ekonomi – politik Orde Baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang dihadapi Direktorat Jenderal Agraria bertambah berat dan rumit. Untuk mengatasi hal tersebut, status Direktorat Jenderal Agraria ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan nama BPN. Dengan lahirnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tersebut, BPN bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala BPN kini dirangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan BPN lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional.²⁵

Pada tahun 1994, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN menerbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5

²⁵ *Ibid.*

Tahun 1994 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Staf Kantor Menteri Negara Agraria.

Selanjutnya, pada tahun 1999 terbit Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988. Kepala BPN dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilaksanakan Wakil Kepala BPN. Pada periode ini BPN beberapa kali mengalami perubahan struktur organisasi. Namun yang lebih mendasar adalah Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Dibidang Pertanahan. Disusul kemudian terbit Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan memposisikan BPN sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional di bidang pertanahan.²⁶

Pada 11 April 2006 terbit Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN yang menguatkan kelembagaan BPN, di mana tugas yang diemban BPN RI juga menjadi semakin luas. BPN RI bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dan

²⁶*Ibid.*

melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.²⁷

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berubah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria yang berfungsi Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada 21 Januari 2015.

2. Tugas dan Fungsi ATR/BPN

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (selanjutnya disebut Perpres No. 17 Tahun 2015), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara.

Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian ATR menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dibidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan

²⁷*Ibid.*

- penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah;
- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
 - c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
 - d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
 - e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan
 - f. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Sedangkan sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Perpres No. 25 Tahun 2015), BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan dibidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang survei, pengukuran, dan pemetaan;

- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi dibidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan dibidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota.

C. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁸

Pada dasarnya prinsip kepastian hukum menekankan pada penegakan hukum yang berdasarkan pembuktian secara formil, artinya suatu perbuatan baru dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hanya jika melanggar aturan tertulis tertentu. Sebaliknya menurut prinsip keadilan, perbuatan yang tidak wajar, tercela, melanggar kepatutan dan sebagainya dapat dianggap sebagai pelanggaran demi tegaknya keadilan meskipun secara formal tidak ada undang-undang yang melarangnya. Dilema antara penegakan hukum yang mengedepankan pada prinsip kepastian hukum atautkah rasa keadilan merupakan persoalan yang sudah ada sejak lama. Keduanya sama-sama ada di dalam konsepsi Negara hukum.

²⁸Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm.59

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subyektif.²⁹ Pentingnya kepastian hukum sesuai yang diatur pada pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.³⁰

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.³¹

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu

²⁹L.J. Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, CetakanXXX, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004, hlm. 11

³⁰*Ibid.*, hlm. 12.

³¹Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 23.

bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.³²

Dengan tercapainya kepastian hukum sebagai bentuk tujuan dari Pendaftaran Tanah dengan diberikannya bukti hak dalam hal ini Sertipikat. Serta memberikan dasar kepemilikan yang kuat terhadap pihak yang ingin mengalihkan tanahnya.

2. Teori Perlindungan Hukum

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat, bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan *rule of the law*. Dengan menggunakan konsepsi barat, sebagai kerangka berpikir dengan landasan pada pancasila. Prinsip perlindungan hukum di Indonesia, adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah, bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada

³²Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158.

pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.³³

Soetjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.³⁴

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan. Sedangkan menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.³⁵

³³Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu Surabaya, Hlm. 38.

³⁴Satjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 121.

³⁵Muchsin, 2003, *Perlindungan Dan Kepastian Hukum Bagi Investor Di Indonesia*, hlm. 14.

Menurut Hetty Hasanah, perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.³⁶

Perlindungan Hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan Hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :³⁷

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan Hukum Represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara dan hukuman

³⁶Hetty Hasanah, "Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen atas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia", artikel dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>. diakses pada 17 Juli 2018

³⁷ Anonim, <http://Raypratama.blogspot.co.id/2015/04/teori-perlindungan-hukum>, diakses pada tanggal 1 April 2018

tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

3. Teori Kewenangan

Kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Sebelum suatu kewenangan dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ateng Syafrudin memberikan pengertian wewenang yaitu sebagai berikut:

“Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”³⁸

³⁸Ateng Syafrudin. 2000. "Menuju Penyelenggaraan Pemerintah Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab". *Jurnal Pro Justitia*. Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan. Hlm. 22.

Sementara itu, pengertian kewenangan ditemukan dalam *Black's Law Dictionary*. Kewenangan atau *authority* adalah:

“Right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power”.³⁹

Indroharto, seperti yang dikutip oleh Salim HS dan Erlies Septiana mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:⁴⁰

1) Atribusi

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (*Constituante*) dan DPR bersama-sama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah;

³⁹Henry Campbell Black. 1978. *Black's Law Dictionary*. Amerika Serikat: West Publishing Co. Hlm. 121.

⁴⁰Salim H. S. dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 193.

b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator* (Pembentuk Delegasi), seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan TUN tertentu.

2) Delegasi

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan suatu pihak, untuk selanjutnya menjadi kewenangan pihak lain. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

3) Mandat

Pada mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain, tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Sementara itu, Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:⁴¹

⁴¹Philipus M Hadjon. 1998. "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*)". *Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998*. Hlm. 90.

1) Atribusi

Atribusi adalah wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

2) Delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Delegasi adalah penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan dalam hal ini adalah Pejabat Tata Usaha Negara kepada pihak lain tersebut. Dengan adanya penyerahan, ini berarti adanya suatu perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

- a. Delegasi harus definitif, yang berarti *delegans* tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang berarti delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, yang berarti dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), yang berarti delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), yang berarti delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama Pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Akan tetapi, tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tersebut tetap berada ditangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang

ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

D. Alur Pikir

Fokus pada penulisan ini ada pada dua variabel utama.

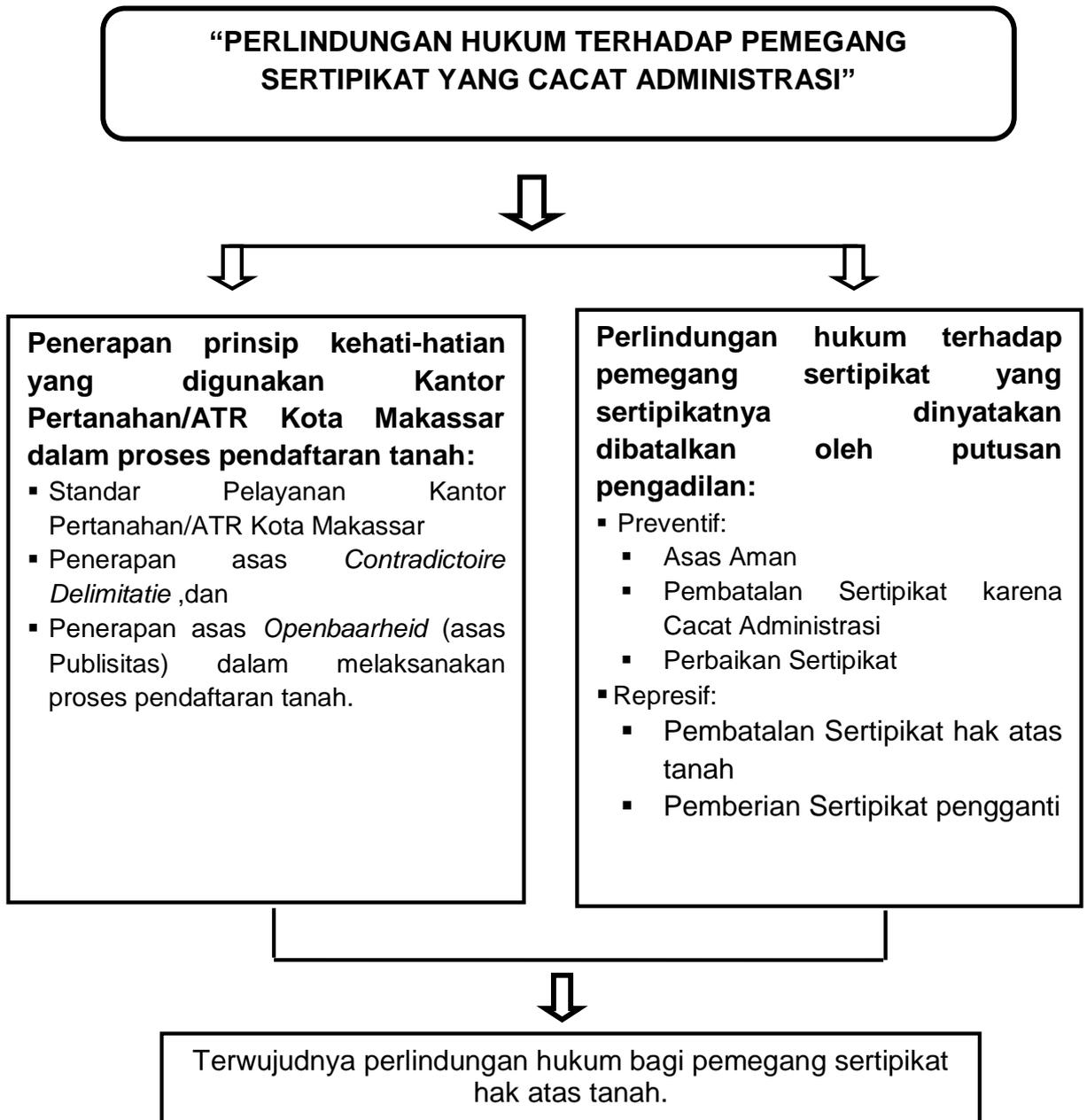
Yaitu:

- (i) Variabel penerapan prinsip kehati-hatian yang digunakan BPN dalam proses pendaftaran tanah, dan
- (ii) Variabel perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat yang sertipikatnya dinyatakan dibatalkan oleh putusan pengadilan.

Untuk variabel penerapan prinsip kehati-hatian yang digunakan BPN dalam proses pendaftaran tanah terdapat beberapa indikator, yaitu: (i) Standar pelayanan dan (ii) Penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* dan asas *Openbaarheid* (asas publisitas). Dimana pada variabel pertama menggunakan teori kewenangan dan teori kepastian hukum. Sedangkan untuk variabel perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat yang sertipikatnya dinyatakan dibatalkan oleh putusan pengadilan terdapat beberapa indikator antara lain: (i) Preventif berupa Mediasi yang dilakukan oleh BPN. Selain itu BPN juga dapat melakukan perbaikan seperti melakukan pengukuran ulang, dan (ii) Represif berupa pembatalan Sertipikat hak atas tanah, pemberian sertipikat pengganti dan penerapan

sanksi berupa ganti kerugian. Dimana pada variabel ini menggunakan teori perlindungan hukum.

E. Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah sebagai salah satu upaya Pemerintah yang dilakukan secara terus menerus untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai subjek, objek dan kepastian mengenai status hak atas tanah serta memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah bagi masyarakat berupa pemberian tanda bukti hak berupa sertipikat.

2. Bukti Kepemilikan

Sebelum berlakunya UUPA, banyak surat-surat yang merupakan bukti kepemilikan, namun setelah berlakunya UUPA surat-surat tersebut hanya sebagai bukti penguasaan dan bukti pembayaran pajak, dan yang menjadi bukti kepemilikan yang sah di mata hukum adalah sertipikat, Bukti-bukti surat tersebut perlu disertipikatkan karena satu tujuan diberlakukannya UUPA adalah untuk melakukan penyatuan dan penyederhanaan hukum agraria nasional. Untuk mewujudkan penyatuan dan penyederhanaan tersebut, dilakukan konversi hak atas tanah atas surat-surat tersebut.

3. Sertipikat

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.

4. Cacat hukum administrasi

Cacat hukum administrasi adalah:

- a. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
- b. Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran peralihan hak dan/atau sertipikat pengganti;
- c. Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
- d. Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran pemetaan dan/atau perhitungan luas;
- e. Tumpang tindih hak atau sertipikat hak atas tanah;
- f. Kesalahan subyek dan/atau obyek hak; dan
- g. Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

5. Sertipikat Cacat Administrasi

Sertipikat yang didalamnya terdapat kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subjek hukum, kesalahan objek hukum, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih

hak atas tanah, data yuridis/data fisik tidak benar, atau kesalahan yang bersifat administrasi.

6. Prinsip Kehati-hatian

Secara umum prinsip kehati-hatian dapat diartikan sebagai dasar tentang kebenaran yang menjadi landasan berpikir dan bertindak dengan penuh sikap hati-hati. Prinsip kehati-hatian suatu tindakan akan diambil jika terdapat suatu bukti yang memadai, sehingga tanpa adanya suatu bukti yang memadai tidak akan dilakukan suatu tindakan tertentu. Prinsip kehati-hatian memiliki tujuan untuk mengantisipasi dan melakukan pencegahan sejak awal terjadinya suatu akibat yang tidak pasti dari suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh manusia.

7. Standar Pelayanan

Tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

8. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum yang diberikan kepada setiap pemegang hak atas tanah merupakan konsekuensi terhadap pendaftaran tanah yang melahirkan sertipikat. Untuk itu setiap orang atau badan hukum wajib menghormati hak atas tanah tersebut. Sebagai suatu

hak yang dilindungi oleh konstitusi, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah milik orang atau badan hukum lain, wajib dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang pada dasarnya tidak boleh dilakukan secarasewenang-wenang. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum adalah upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan Hukum Represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

9. Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah bagian dan dibutuhkan sebagai upaya menegakkan keadilan. Dengan kepastian hukum setiap perbuatan yang terjadi dalam kondisi yang sama akan mendapatkan sanksi. Adapun kemanfaatan dilekatkan pada hukum sebagai alat untuk mengarahkan masyarakat yang tentu saja tidak boleh melanggar keadilan.

10. Teori Kewenangan

Teori kewenangan adalah kaitan antara sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.

11. Asas *Contradictoire Delimitatie*

Asas Contradictoire Delimitatie adalah suatu asas yang digunakan dalam Pendaftaran Tanah dengan mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan dan pemeliharaan batas tanah secara kontradiktur atau berdasarkan kesepakatan dan persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan, yang dalam hal ini adalah pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah yang dimilikinya.

12. Asas *Openbaarheid*

Asas Openbaarheid (asas publisitas) adalah suatu asas dalam pendaftaran tanah dimana asas ini memberikan data

yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, dimana setiap orang dapat melihatnya.

13. Akibat Hukum

Akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Untuk dapat mengetahui telah muncul atau tidaknya suatu akibat hukum, maka yang perlu diperhatikan adalah hal-hal sebagai berikut:

- a. Adanya perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau terdapat akibat tertentu dari suatu perbuatan, yang mana akibat itu telah diatur oleh hukum;
- b. Adanya perbuatan yang seketika dilakukan bersinggungan dengan pengembanan hak dan kewajiban yang telah diatur dalam hukum (undang-undang).