

**TESIS**

**KEDUDUKAN HUKUM SERTIPIKAT HAK PAKAI ATAS TANAH  
KANTOR KELURAHAN PANRANNUANGKU**



Oleh:  
**ZHULIQRANY**  
NIM. B012192013

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**KEDUDUKAN HUKUM SERTIPIKAT HAK PAKAI ATAS TANAH  
KANTOR KELURAHAN PANRANNUANGKU**

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

Disusun dan diajukan oleh:

**ZHULIQRANY**

**NIM. B012192013**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
2022**

**TESIS**

**KEDUDUKAN HUKUM SERTIPIKAT HAK PAKAI ATAS TANAH  
KANTOR KELURAHAN PANRANNUANGKU**

Disusun dan diajukan oleh:

**ZHULIQRANY**  
Nomor Pokok. **B012192013**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 18 Agustus 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui**

**Pembimbing Utama**



**Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum**  
NIP. 19671231 199103 2 002

**Pembimbing Pendamping**



**Dr. Sri Susyanti Nur, SH., M.H**  
NIP. 19641123 199002 2 001

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum**



**Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH**  
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin**



**Prof. Dr. Hamzah Hallim, SH., M.H., M.A.P**  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ZHULIQRANY  
N I M : B012192013  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Strata : S-2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul **KEDUDUKAN HUKUM SERTIPIKAT HAK PAKAI ATAS TANAH KANTOR KELURAHAN PANRANNUANGKU** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku

Makassar, 18 Agustus 2022  
Yang membuat pernyataan,



ZHULIQRANY

## KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia yang senantiasa membimbing langkah penulis agar mampu menyelesaikan tesis ini dengan judul **Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku** sebagaisalah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Magister Hukum (S2) pada program studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat kepada Rasulullah S.A.W. yang selalu menjadi teladan agar setiap langkah dan perbuatan kita selalu berada di jalan kebenaran dan bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Semoga semua hal yang penulis lakukan berkaitan dengan tesis ini juga bernilai ibadah di sisi-Nya.

Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terimakasih yang tiada terhingga kepada kedua orang tua penulis, kepada Ayahanda Anshar Geta dan Ibunda Jumrah dengan penuh ketulusan, kesabaran, dan kasih sayang membesarkan dan tak henti-hentinya memberikan doa, dukungan, serta nasihat kepada penulis dalam menimba ilmu pengetahuan. Kepada suami penulis Fadil Barkah, A.Md dan kakak-kakak penulis, Zhulfiany, S.H., S.E., M.Kn dan Zhulfadryan,S.E serta keluarga besar tercinta yang senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan serta motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan tesis ini menemui banyak kendala dan hambatan sehingga tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini, perkenankanlah penulis menghaturkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Infrastruktur Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni, Bapak Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi dan Bapak Prof. Dr. Ir. Nasaruddin Salam, MT selaku Sekretaris Universitas Hasanuddin;
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., MAP selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Plt. Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni, dan Kemitraan;
3. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H selaku Pembimbing II serta Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H, Ibu Prof. Dr. Andi Suriyaman M. Pide, S.H.,M.Hum, dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum, selaku penguji.
4. Seluruh tenaga pelajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah bersedia membagikan ilmunya dan menginspirasi peneliti;
5. Staf akademik dan ruang baca Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya selama masa studi penulis;

6. Bapak Achmad, S.ST., M.H selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar, Ibu Ipa Masneni, S.E selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar, Bapak Anugrah Purnama, S.Tr selaku Koordinator Kelompok Substansi Pengukuran dan Pemetaan Kadastral Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar, Ibu Nur Amifa selaku Kepala Sub Bagian Pemanfaatan dan Penghapusan Aset Pemerintah Kabupaten Takalar, Bapak Muh. Nur Ramadhani Yusuf, S.ST selaku Konsultan Bidang Aset Pemerintah Kabupaten Takalar, Bapak Muh. Nurfadli Dahlan selaku staff bagian Pemerintahan Kabupaten Takalar, Ibu Hj. Hasriani selaku Staff Kantor Kelurahan Panrannuangku, Bapak H. Tombong dan Bapak H. Gassing yang telah memberikan izin wawancara dan informasi terkait tesis ini;
7. Semua pihak yang telah membantu penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang penulis tidak dapat sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas segala kebaikan yang telah diberikan dengan penuh Rahmat dan Hidayah-Nya. Akhir kata, semoga tesis ini dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pada umumnya dan keperdataan pada khususnya. Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, apabila terdapat kesalahan-kesalahan dalam tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Kritik dan saran yang membangun akan lebih menyempurnakan tesis ini.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 18 Agustus 2022

ZHULIQRANY

## ABSTRAK

**ZHULIQRANY (B012192013)**, Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Pakai Atas Tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku (dibimbing oleh Farida Patittingi dan Sri Susyanti Nur).

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menjelaskan dan menganalisis riwayat penguasaan atas tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku dan (2) menjelaskan dan menganalisis penerbitan Sertipikat Hak Pakai atas Kantor Kelurahan Panrannuangku.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum empirik dengan lokasi penelitian di Kabupaten Takalar. Jenis dan sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan sekunder dengan teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan dan kepustakaan. Adapun populasi dan sampel dalam penelitian sebanyak 8 (delapan) orang yang masing-masing mewakili Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Takalar, Kantor Bupati Kabupaten Takalar, Kantor Kelurahan Panrannuangku, dan saksi dalam objek perkara. Selanjutnya data yang dikumpulkan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Penguasaan tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku dilakukan berdasarkan alas hak Sertipikat Hak Pakai Nomor: 03/Desa Panrannuangku tanggal 2 Juli 1993, Surat Ukur Nomor 92/1992 tanggal 22 Juni 1992 luas 413 M<sup>2</sup> atas nama Pemerintah Kabupaten Takalar yang terbit diatas sebagian tanah seluas 210 M<sup>2</sup> dari luas keseluruhan 1952 M<sup>2</sup> berdasarkan Sertipikat Hak Milik Nomor: 170/Panrannuangku tanggal 02 Oktober 1985, Gambar Situasi Nomor 205/1985 tanggal 2 Oktober 1985 atas nama Baso Bin Mangngurangi, sehingga terjadi tumpang tindih sebagian atas tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku seluas 210 M<sup>2</sup>; dan (2) Proses penerbitan Sertipikat Hak Pakai atas Kantor Kelurahan Panrannuangku secara administratif dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku, dimana hak pakai diberikan kepada Pemerintah Kabupaten Takalar dengan dasar bahwa tanah dan bangunan objek sengketa telah terdaftar sebagai aset pemerintah daerah, telah dilakukan penguasaan fisik lebih dari 20 (dua puluh) tahun, status tanah saat itu adalah tanah negara, serta terdapat surat keterangan dari Bupati Kabupaten Takalar saat itu yang menerangkan bahwa tanah tersebut benar telah terdaftar sebagai aset pemerintah daerah, namun disisi lain juga terdapat cacat yuridis karena Sertipikat Hak Pakai Nomor: 03/Desa Panrannuangku terbit diatas sebagian tanah yang telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor: 170/Panrannuangku.

**Kata Kunci:** Riwayat Penguasaan, Sertipikat Hak Pakai, Tumpang Tindih Hak



## **ABSTRACT**

**ZHULIQRANY (B012192013)**, *Legal Position of Certificate of Use of Land Right to Panrannuangku Village Office. Supervised by Farida Patittingi and Sri Susyanti Nur.*

*This study aims to: (1) explain and analyze the history of land tenure over the Panrannuangku Village Office and (2) explain and analyze the issuance of the Right of Use Certificate on the Panrannuangku Village Office.*

*This research uses an empirical type of legal research with a research location in Takalar Regency. The types and sources of data in this study were obtained from primary and secondary data with data collection techniques in the form of field research and literature. The population and samples in the study were 8 (eight) people, each of whom represented the Takalar Regency Land Agency Office, the Takalar Regency Regent's Office, the Panrannuangku Village Office, and witnesses in the case object. Furthermore, the collected data are analyzed descriptively qualitatively.*

*The results of this study indicate that: (1) The land tenure of the Panrannuangku Village Office is based on Certificate of Right of Use Number 03/Panrannuangku Village dated July 2, 1993, Measuring Letter Number 92/1992 dated June 22, 1992 area of 413 M2 on behalf of the Takalar Regency Government which was issued on part of the land covering an area of 210 M2 from the total area of 1952 M2 based on the Certificate On Land Based Number: 170/Panrannuangku dated October 2, 1985 Situation Figure Number 205 / 1985 dated October 2, 1985 on behalf of Baso Bin Mangngurangi, so there was a partial overlap of the land of the Panrannuangku Village Office covering an area of 210 M2; and (2) The process of issuing the Certificate of Right of Use for the Panrannuangku Village Office is carried out in accordance with the applicable procedure, where the right of use is granted to the Takalar Regency Government on the basis that the land and buildings of the object of dispute have been registered as local government assets, physical control for more than 20 (twenty) years, the status of the land at that time was state land, and there is a certificate from the Regent of Takalar Regency at that time explaining that the land has been properly registered as local government assets, however on the other hand, there is also a juridical defect because the Certificate of Right to Use Number: 03 / Panrannuangku Village Office is issued on part of the land based Certificate On Land Based Number: 170/Panrannuangku.*

**Keywords:** *History of Mastery, Certificate of Right of Use, Overlapping Rights.*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penulisan .....	9
D. Manfaat Penulisan .....	9
E. Orisinalitas Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>16</b>
A. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah.....	16
B. Aset/Barang Milik Pemerintah Daerah.....	25
C. Sertipikat Hak Atas Tanah .....	28
D. Pembatalan Hak Atas Tanah .....	31
E. Landasan Teori.....	38
1. Teori Kepastian Hukum.....	38
2. Teori Perlindungan Hukum.....	41
3. Teori Tanggung Jawab .....	43
F. Kerangka Pikir.....	47
G. Definisi Operasional .....	48
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>51</b>
A. Tipe Penelitian .....	51
B. Lokasi Penelitian .....	51
C. Teknik Pengumpulan Data .....	51

D. Jenis dan Sumber Data.....	52
E. Populasi dan Sampel.....	52
F. Teknik Analisis .....	54
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>55</b>
A. Riwayat Penguasaan Tanah Atas Kantor Kelurahan Panrannuangku .....	55
B. Proses Penerbitan Sertipikat Hak Pakai Atas Kantor Kelurahan Panrannuangku .....	84
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>111</b>
A. Kesimpulan.....	111
B. Saran .....	112
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>113</b>

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1.</b> Kantor Kelurahan Panrannuangku .....	56
<b>Skema 1.</b> Tumpang Tindih Penguasaan Hak Atas Tanah	
Kantor Kelurahan Panrannuangku .....	56
<b>Skema 2.</b> Perkara Penguasaan Hak Atas Tanah	
Kantor Kelurahan Panrannuangku .....	57

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat dibutuhkan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan hidup, baik sebagai tempat bernaung (rumah tinggal), maupun sebagai sumber penghasilan (bercocok tanam, tempat perdagangan, dan industri). Tanah dari segi keilmuan berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dimaknai sebagai bagian dari permukaan bumi.<sup>1</sup> Penjelasan Umum II ayat (8) UUPA mengatur bahwa untuk peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat harus melalui perencanaan.<sup>2</sup> Adanya perencanaan, diharapkan penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat. Perencanaan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah juga menjadi hal penting sebab sifat tanah sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui.

Peran penting tanah dapat dilihat dalam pengaturan konstitusi Negara Republik Indonesia pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) yang menegaskan

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 73

<sup>2</sup> Isis Ikhwanasyah, Djumardin, *Cacat Yuridis dan Cacat Administrasi Dalam Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Jatiswara, Volume 33 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, Maret-2018, hlm. 2

bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka jelas pemerintah harus menjalankan fungsi perencanaan demi terwujudnya cita-cita luhur, yakni membangun masyarakat yang adil dan makmur. Melalui UUPA sebagai bentuk unifikasi hukum tanah di Indonesia, pemerintah melalui hak menguasai dari Negara diberikan wewenang yang diatur secara eksplisit dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yakni:

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Pasal 4 UUPA mengatur bahwa: "Atas dasar hak menguasai Negara yang diatur dalam Pasal 2 UUPA, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri ataupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum". Hal demikian, menciptakan adanya hubungan antara tanah dengan pemegang hak atas tanah. Peruntukan tanah bagi individu maupun kelompok oleh pemerintah sebagaimana diamanahkan dalam UUD Tahun 1945 yang kemudian dituangkan dalam UUPA, yakni berupa hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah dimaknai sebagai

hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama dan badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.<sup>3</sup>

Saat ini, kepemilikan hak atas tanah secara perorangan harus didaftarkan kepada Kantor Pertanahan setempat guna mendapatkan surat bukti kepemilikan hak yang kemudian disebut dengan sertipikat hak atas tanah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah." Selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c mengatur bahwa: "Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat." Berdasarkan aturan tersebut, jelas bahwa kepemilikan sertipikat hak atas tanah sebagai jaminan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak atas tanah memuat data yuridis dan data fisik yang dapat digunakan untuk mempertahankan hak dari pihak lain.

Dalam menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, faktor kepastian letak dan batas bidang tanah sangat perlu

---

<sup>3</sup> Aminuddin Salle, Abrar Saleng, A. Suryaman Mustari Pide, et.al, *Bahan Ajar: Hukum Agraria*, AS Publishing, Makassar, 2010, hlm. 101-102

untuk diperhatikan.<sup>4</sup> Pada akhirnya, sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.<sup>5</sup> Hal demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 372/K/SIP/1976 yang menyebutkan bahwa: “Ketentuan mengenai sertipikat tanah sebagai tanda atau bukti hak milik tidaklah mengurangi hak seseorang untuk membuktikan bahwa sertipikat yang bersangkutan adalah tidak benar.”

Sebagaimana diketahui bahwa fungsi utama sertipikat adalah sebagai alat bukti kepemilikan, sehingga akan lebih mudah bagi individu atau institusi untuk membuktikan kepemilikan atau haknya atas sebidang tanah saat nama individu atau instansi tersebut tercantum dalam sertipikat hak atas tanah. Selain itu, sertipikat juga digunakan sebagai sumber pendataan bagi pemerintah yang terdata dengan terperinci dan disimpan di Kantor Pertanahan terkait.<sup>6</sup> Akan tetapi, fakta di lapangan tidak selalu sama seperti yang diharapkan. Berdasarkan data yang diperoleh pada saat pra penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar diketahui telah terbit Sertipikat Hak Pakai atas tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku dan telah dijadikan aset Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar.

---

<sup>4</sup> Darwis Anatami, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat ganda Atas Sebidang Tanah*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Volume 12 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Samudra Keadilan, Kota Langsa Aceh, Juni-2017, hlm. 4

<sup>5</sup> Fachri Mihammad Rizki, Listyowati Sumanto, *Kepemilikan Sebagian Tanah Yang Tumpang Tindih Antara PT. Mitsubishi Chemical Indonesia dengan H. Subadri Di Kota Cilegon*, Jurnal Penelitian dan Karya Ilmiah, Volume 6 Nomor 2, Lembaga Penelitian Universitas Trisaksi, Jakarta, Juli-2021, hlm. 249

<sup>6</sup> Andrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 12



Selanjutnya, ternyata dikemudian hari terdapat gugatan atas tanah yang di atasnya telah didirikan Kantor Kelurahan Panrannuangku dengan register Perkara Nomor: 6/Pdt.G/2020/PN.Tka dimana Penggugat mengklaim kepemilikan terhadap objek sengketa yang dibuktikan dengan Sertipikat Hak Milik atas nama orang tua Penggugat. Berdasarkan posita gugatan Penggugat, awal mula permasalahan karena tumpang tindih sebagian yang terjadi antara penggugat selaku pemilik hak atas tanah yang mendapatkan tanah tersebut dari ayah penggugat dan dibuktikan dengan sertipikat hak milik atas tanah. Kemudian, di atas tanah hak milik tersebut terdapat bangunan yang dimanfaatkan dahulu sebagai Kantor Desa Panrannuangku yang semula didirikan pada tahun 1970 oleh ayah penggugat yang saat itu menjabat sebagai Kepala Desa Panrannuangku.

Pembangunan kantor dengan tujuan untuk memberikan kelancaran pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya setelah alm. ayah penggugat sudah tidak menjabat sebagai kepala desa, yakni sekitar pada Tahun 1984 oleh Pemerintah Kabupaten Takalar merenovasi bangunan kantor demi memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat. Akan tetapi, pada Tahun 1993 oleh Pemerintah Kabupaten Takalar mengajukan permohonan hak atas tanah bangunan kantor lurah tersebut kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar. Selanjutnya Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar memproses dan menerbitkan Sertipikat Hak Pakai atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar. Penerbitan Sertipikat Hak Pakai oleh Kantor Pertanahan dengan dasar bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara

yang sudah didaftarkan sebagai aset daerah Pemerintah Kabupaten Takalar. Hal demikian juga ditemui oleh penggugat saat mengunjungi lokasi kantor, dimana terpasang papan bicara yang menegaskan bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara.

Sementara menurut keterangan penggugat, baik oleh penggugat maupun alm. ayah penggugat dahulu tidak pernah menyerahkan tanah yang sampai saat ini berdiri Kantor Kelurahan Panrannuangku, kecuali hanya pinjam pakai tanah tersebut. Keadaan demikian baru diketahui oleh penggugat setelah merasa memerlukan tanah tersebut karena masalah ekonomi. Oleh penggugat sudah berusaha untuk menemui pihak Pemerintah Kabupaten Takalar, namun tidak pernah ditanggapi serius. Sehingga pada akhirnya, oleh penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Takalar sebab penggugat merasa berhak atas tanah tersebut yang dibuktikan dengan kepemilikan sertipikat hak atas tanah.

Adapun amar putusan Pengadilan Negeri Takalar Nomor 6/Pdt.G/2020/PN Tka yang telah diputus pada tanggal 08 Juli 2020 antara lain:<sup>7</sup>

1. Mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan sah dan berharga semua alat bukti yang diajukan oleh Penggugat dalam perkara ini;
3. Menyatakan secara hukum bahwa tanah obyek sengketa seluas kurang lebih 210 (dua Ratus sepuluh) meter persegi yang terletak di Lingkungan Solonga, Kelurahan Panrannuangku, Kecamatan Polongbangkeng Utara, Kabupaten Takalar adalah milik Penggugat yang diperoleh dari orang tuanya yang bernama Almarhum Baso Bin Mangnu'rangi;

---

<sup>7</sup> Putusan Pengadilan Negeri Takalar Nomor 6/Pdt.G/2020/PN Tka

4. Menyatakan secara Hukum bahwa Penguasaan Tergugat I atas obyek sengketa adalah perbuatan melawan Hukum;
5. Menyatakan secara Hukum bahwa Sertipikat Hak Pakai No. 03/Desa Panrannuangku tahun 1993 atas nama Tergugat I/Pemda Takalar yang diterbitkan oleh Tergugat II tidak memiliki kekuatan hukum dan mengikat sepanjang terhadap obyek sengketa;
6. Menghukum Tergugat I untuk membongkar Kantor Kelurahan Panrannuangku dalam keadaan kosong tanpa beban hak di atasnya untuk dikembalikan kepada Penggugat jika perlu dengan bantuan alat kekuasaan Negara yang sah.

Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Takalar tersebut, Bupati Takalar (Tergugat I/Pembanding I) dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar (Tergugat II/Pembanding II) kemudian mengajukan banding dan telah diputus dengan Putusan Banding Nomor 308/PDT/2020/PT MKS tanggal 04 November 2020 dengan amar putusan antara lain:<sup>8</sup>

1. Menerima permohonan banding dari Pembanding I semula Tergugat I dan Pembanding II semula Tergugat II;
2. Memperbaiki putusan Pengadilan Negeri Takalar Nomor 6/Pdt.G/2020/PN. Tka, tanggal 8 Juli 2020, yang dimohonkan banding sekedar menghilangkan diktum No.6 putusan Hakim pertama dan diganti dengan;
3. Menghukum kepada Tergugat I untuk memberikan ganti rugi terhadap tanah sengketa kepada Penggugat menurut nilai jual obyek sengketa pajak (NJOP) tanah sengketa pada saat putusan perkara ini dilaksanakan;
4. Menguatkan putusan Pengadilan Negeri Takalar Nomor 6/Pdt.G/2020/PN. Tka, tanggal 8 Juli 2020, untuk selain dan selebihnya.

Kemudian, berdasarkan keterangan dari staff Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar atas putusan Pengadilan Tinggi tersebut diajukan Kasasi oleh M. Basri Bin Baso (semula Penggugat/Terbanding) karena Penggugat tidak menerima amar putusan Pengadilan Tinggi yang

---

<sup>8</sup> Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 308/PDT/2020/PT MKS

menyatakan bahwa: *“Pertama, Memperbaiki putusan Pengadilan Negeri Takalar Nomor 6/Pdt.G/2020/PN. Tka, tanggal 8 Juli 2020, yang dimohonkan banding sekedar menghilangkan diktum No.6 putusan Hakim pertama dan diganti dengan; dan Kedua, Menghukum kepada Tergugat I untuk memberikan ganti rugi terhadap tanah sengketa kepada Penggugat menurut nilai jual obyek sengketa pajak (NJOP) tanah sengketa pada saat putusan perkara ini dilaksanakan;”* dengan alasan karena menurut Penggugat tidak menuntut untuk diberikan ganti rugi, tapi menuntut agar membongkar Kantor Kelurahan Panrannuangku dan/atau mengosongkan obyek sengketa dalam keadaan kosong dan sempurna tanpa beban hak di atasnya untuk dikembalikan kepada Penggugat.

Terakhir, berdasarkan permohonan kasasi penggugat, melalui Putusan Nomor: 2203 K/Pdt/2021 yang pada intinya menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Takalar tidak berwenang mengadili perkara. Putusan demikian mensyaratkan bahwa, atas perkara tersebut belum menemui titik terang, sebab putusan Pengadilan Negeri Takalar yang semula menyatakan bahwa objek sengketa terbukti adalah milik penggugat dan tergugat diwajibkan untuk mengosongkan objek sengketa tanpa hak apapun di atasnya menjadi batal dan kembali pada keadaan semula sebelum objek ini diperkarakan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, jelas ternyata bahwa telah terjadi tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah di atas lokasi yang sama (obyek sengketa) menjadi salah satu contoh bahwa kepemilikan sertifikat hak atas tanah tidak mutlak menjamin kepastian dan perlindungan hukum kepada

pemilik hak atas tanah sebagaimana yang diamanahkan dalam peraturan perundang-undang. Permasalahan tersebut di atas menjadi sengketa tanah yang sudah seharusnya menjadi tanggung jawab dari Kantor Pertanahan selaku pihak yang diberikan kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus segala hal terkait dengan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana riwayat penguasaan atas tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku?
2. Bagaimana proses penerbitan Sertipikat Hak Pakai atas Kantor Kelurahan Panrannuangku?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan riwayat penguasaan atas tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan proses penerbitan Sertipikat Hak Pakai atas Kantor Kelurahan Panrannuangku.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis diharapkan tesis ini dapat bermanfaat dalam pengembangan di bidang hukum secara umum, sehingga dapat menambah khasanah literatur ilmu hukum bagi masyarakat akademis yang mendalamaninya.
2. Secara praktis diharapkan dapat bermanfaat sebagai saran bagi institusi terkait terkhusus dibidang ilmu hukum pertanahan.

## E. Orisinalitas Penulisan

1. Namira Mouretha F,<sup>9</sup> Tesis dengan judul Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Atas Timbulnya Sertipikat Tumpang Tindih (*Overlapping*) Untuk Satu Bidang Tanah: Studi di Kantor Pertanahan Wilayah Jakarta Selatan, Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia, Jakarta pada Tahun 2004. Adapun pokok permasalahan dalam tesis tersebut adalah:

- a. Apakah yang menjadi sebab timbulnya sertipikat tumpang tindih (*overlapping*)?;
- b. Bagaimana penyelesaian sengketa terhadap sertipikat tumpang tindih (*overlapping*)?.

Kesimpulan pada tesis tersebut adalah:

- a. Pada umumnya motif dan latar belakang penyebab munculnya kasus-kasus dibidang pertanahan sangat bervariasi, antara lain: kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau, kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan dan haknya, masih adanya oknum-oknum pemerintah yang belum dapat menangkat aspirasi masyarakat, adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan materil yang tidak wajar atau menggunakan untuk kepentingan politik.

---

<sup>9</sup> Universitas Indonesia Library, *UI-Tesis*, diakses melalui: <https://library.ui.ac.id/detail?id=107620&lokasi=lokal>, pada Tanggal 27 Oktober 2021, pukul 15:20 WITA

- b. Dalam menanggapi persoalan-persoalan tersebut, ditempuh dengan mengambil jalan musyawarah dari pihak-pihak yang bersengketa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila tidak dapat ditempuh dengan jalan musyawarah, dapat dialurkan melalui proses pengadilan.
2. Hardiyanti,<sup>10</sup> Tesis dengan judul Analisis Penyelesaian Konflik Pengelolaan Aset Tanah Daerah Pada Pemerintah Kota Makassar, Program Studi Administrasi Publik di Universitas Hasanuddin, Makassar pada Tahun 2020. Adapun pokok permasalahan dari tesis tersebut adalah:
- a. Analisis kewenangan pemerintah Kota Makassar dalam penyelesaian konflik pengelolaan aset tanah daerah?
  - b. Analisis kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam penyelesaian konflik aset daerah Pemerintah Kota Makassar?
  - c. Faktor apa saja yang menghambat dan mendukung penyelesaian konflik aset tanah daerah pada pemerintah Kota Makassar?

Kesimpulan pada tesis tersebut adalah:

- a. Penyelesaian konflik pengelolaan aset daerah di Pemerintah Kota Makassar, yaitu dimulai dari proses upaya mediasi, litigasi,

---

<sup>10</sup> Repository Unhas, Analisis Penyelesaian Konflik Pengelolaan Aset Tanah Daerah Pada Pemerintah Kota Makassar, diakses melalui: [http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/1169/2/E012181001\\_tesis\\_%20%201-2.pdf](http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/1169/2/E012181001_tesis_%20%201-2.pdf), pada Tanggal 27 Oktober 2021, pukul 16:02 WITA

ganti rugi, penilaian, penghapusan, pengamanan, perencanaan kebutuhan dan pengawasan serta pengendalian aset tanah daerah.

- b. Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam penyelesaian konflik aset tanah daerah, yaitu: memfasilitasi mediasi, pelaksanaan penanganan perkara, membatalkan sertifikat, dan menghapus data, serta mengeluarkan surat keputusan pemberitahuan penghapusan aset.
  - c. Faktor pendukung antara lain: aturan-aturan tentang pengelolaan barang milik daerah, adanya tim-tim bentukan, dan fungsi koordinasi yang baik dengan unit kerja lain. Faktor penghambat antara lain: pemerintah Kota Makassar tidak memiliki bukti dokumen, kekurangan jaksa pengacara negara, pergantian pejabat yang terkadang mereduksi pemahaman terhadap masalah, alokasi anggaran terbatas pihak-pihak tidak menyerahkan aset, dan ego dari pihak masing-masing yang tidak ingin mediasi.
3. Ayu Sulviani Mega Saputri, Hartono Widodo, Verawati Br. Tompul,<sup>11</sup>  
Jurnal dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Hukum (Studi Kasus Putusan Nomor:

---

<sup>11</sup> Ayu Sulviani Mega Saputri, Hartono Widodo, Verawati Br. Tompul, *Tinjauan Yuridis Terhadap pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Hukum*, Jurnal *Krismna Law*, Volume 3 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Bekasi-Jawa Barat, 2021



557/Pdt.G/2018/PN.Jkt.Tim), Jurnal Krisna Law, Universitas Krisnadwipayana, Bekasi-Jawa Barat pada Tahun 2021. Adapun pokok permasalahan pada jurnal tersebut adalah:

- a. Mengapa sertifikat hak atas tanah dapat menjadi cacat hukum?
- b. Bagaimana penyelesaian yuridis terhadap pembatalan sertifikat hak atas tanah yang mengandung cacat hukum?

Adapun kesimpulan pada tesis tersebut adalah:

- a. Faktor yang menyebabkan timbulnya sertifikat hak atas tanah menjadi cacat hukum yaitu terdapat faktor internal dan faktor eksternal, antara lain:
  - a) Pejabat kantor pertanahan yang tidak cermat, teliti, dan sembrono dalam menerbitkan sertifikat kepemilikan akan hak dari suatu tanah yang tidak berdasarkan peraturan yang berlaku; dan
  - b) Pemahaman dan pengetahuan yang kurang akan masyarakat perihal peraturan perundang-undangan dan segala ketentuan yang berlaku terkait dengan pendaftaran tanah.
- b. Penyelesaian permasalahan sertifikat hak atas tanah terhadap pihak yang merupakan pemilik sah dari sertifikat atas tanah tersebut, berdasarkan perkara Nomor 557/Pdt.G/2018/PN. Jkt.Tim, yaitu sebagai pihak penggugat (alm. Tidjan bin Djabar) sudah mendapatkan haknya atas tanah tersebut yang sesuai dengan hukum yang berlaku, karena para pihak penguat

sebagai pemilik sah atas tanah tersebut menguasai dengan alas hak yang sah dan kuat yang memang tidak mereka jual belikan atau dialihkan kepada siapapun.

Perbedaan mendasar penelitian penulis dengan ketiga karya ilmiah (2 tesis dan 1 jurnal hukum) tersebut di atas terkait judul penelitian dan pokok permasalahan yang menjadi isu penelitian. Sekalipun lingkup permasalahan yang diangkat sama yakni terkait tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian kasus pertanahan (sertipikat tumpang tindih), namun dalam penelitian penulis terdapat objek permasalahan yang berbeda, yakni:

- a. Objek penelitian penulis berfokus pada putusan hakim dengan Putusan Nomor: 6/Pdt.G/2020/PN. Tka jo. Putusan Nomor: 308/Pdt/2020/PT. Mks; jo. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonsia Nomor: 2203 K/Pdt/2021;
- b. Lokasi objek penelitian penulis terdapat di Kabupaten Takalar;
- c. Subyek hukum yang terlibat dalam objek penelitian penulis adalah Pemerintah Kabupaten Takalar dan Badan Pertanahan Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan; dan
- d. Objek penelitian dalam putusan tersebut di atas merupakan hak atas tanah aset pemerintah Kabupaten Takalar yang diberikan Sertipikat Hak Pakai oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Takalar, padahal ternyata objek tersebut berada di atas tanah hak milik orang lain dengan bukti kepemilikan berupa sertipikat hak milik.

Oleh sebab itu, jelas terdapat perbedaan mendasar antara penelitian penulis dengan ketiga karya/penulisan ilmiah tersebut di atas sebagai pembandingan dalam orisinalitas penulisan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak menguasai merupakan salah satu bentuk hubungan hukum atas penguasaan yang nyata terhadap suatu benda untuk digunakan atau dimanfaatkan bagi kepentingan sendiri. Hak menguasai mengandung arti adanya fungsi pengawasan/kontrol secara fisik terhadap benda yang dikuasai. Salah satu prinsip hak menguasai, yakni kekuasaan untuk mempertahankan hak-haknya terhadap pihak-pihak yang berusaha mengganggu.<sup>12</sup> Menurut Boedi Harsono, penguasaan dan menguasai dipakai dalam arti fisik dan yuridis.<sup>13</sup> Penguasaan yuridis dilandasi dengan hak yang dilindungihukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihakinya.<sup>14</sup> Namun ada pula penguasaan yuridis yang walaupun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik, namun faktanya penguasaan fisik dilakukan oleh pihak lain, dan adapula penguasaan yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki.<sup>15</sup>

Dalam hukum pertanahan nasional, dikenal beberapa jenis hak penguasaan atas tanah, yakni: Hak Bangsa Indonesia, Hak menguasai dari

---

<sup>12</sup> Irwan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hlm. 5

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm. 19-20

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

negara, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak-hak individual atau perseorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah, wakaf, dan hak-hak jaminan atas tanah.

#### 1. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa Indonesia secara eksplisit tercantum pada Pasal 1 ayat

(1), (2), dan (3) UUPA yang mengatur bahwa:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia;
- (2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara Bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Hak Bangsa Indonesia menjadi sumber bagi hak-hak penguasaan atas tanah lainnya. Hak Bangsa Indonesia mengandung 2 (dua) unsur, yakni: unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan.

Unsur kepunyaan berarti subyek atas hak Bangsa Indonesia ada pada seluruh rakyat Indonesia dan meliputi seluruh wilayah Indonesia. Sementara unsur kewenangan diartikan sebagai tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin pengurusan tanah dilaksanakan oleh negara.<sup>16</sup> Hak Bangsa Indonesia meliputi tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia dan otomatis yang menjadi subyek Hak Bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa yang bersatu

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 267

sebagai Bangsa Indonesia yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang.<sup>17</sup>

## 2. Hak Menguasai dari Negara

Hak menguasai dari negara tercantum pada Pasal 2 UUPA dan bersumber dari Hak Bangsa Indonesia. Kewenangan pada hak menguasai negara merupakan bagian dari kewenangan publik. Sebagaimana ketentuan pada Pasal 2 ayat (2) UUPA yang mengatur bahwa:

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan ketiga wewenang tersebut, dapat ditafsirkan bahwa negara berperan sebagai penguasa atas keseluruhan kekayaan alam baik di atas permukaan bumi maupun di dalam bumi (termasuk tanah) di wilayah Republik Indonesia. Hak menguasai dari negara merupakan salah satu bentuk penguasaan atas tanah yang bersumber dari konstitusi, yakni Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang mengandung arti bahwa negara berperan sebagai pemegang hak penguasaan tanah tertinggi, yang ditegaskan lebih lanjut

---

<sup>17</sup> Indah Sari, *Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraris (UUPA)*, Jurnal Mitra Manajemen, Volume 9 Nomor 1, Fakultas Hukum, Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Jakarta, 2017, hlm. 23

dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.<sup>18</sup>

Hak menguasai dari negara tidak serta merta mendudukkan rakyat berada di bawah negara, sebab dalam prinsip negara menguasai, rakyat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara. Sebaliknya bahwa, negara yang menerima kuasa dari rakyat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanah.<sup>19</sup>

### 3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Perihal hak ulayat, secara eksplisit tercantum pada Pasal 3 UUPA yang mengatur bahwa:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Keberadaan hak-hak ulayat demikian, secara tegas diamankan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang."

---

<sup>18</sup> Irwan Soerodjo, *Op. Cit.*, hlm. 7

<sup>19</sup> Indah Sari, *Op. Cit.*, hlm. 24

Sehingga dalam usaha untuk memperoleh sebagian tanah ulayat untuk keperluan pembangunan, dilakukan pendekatan pada petinggi adat serta warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut adat-istiadat setempat yang hakikatnya mengandung pengakuan adanya hak ulayat tersebut. Sekalipun demikian, faktanya bahwa hak ulayat di Indonesia semakin berkurang seiring dengan semakin kuatnya hak pribadi/perorangan para warga atau anggota masyarakat hukum adat tersebut atas bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya.<sup>20</sup>

#### 4. Hak-Hak Atas Tanah

##### 1) Hak Milik

Diatur secara eksplisit dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA dinyatakan bahwa hak milik merupakan hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan tidak melupakan ketentuan dalam Pasal 6 yang terkait dengan fungsi sosial atas tanah. Isi dan sifat Hak Milik disebutkan turun-menurun, terkuat dan terpenuh. Turun temurun diartikan sebagai “hak atas tanah yang tetap berlangsung meskipun yang mempunyai hak milik telah meninggal dunia dan berlanjut kepada ahli warisnya”.<sup>21</sup> Terkuat diartikan sebagai “pemegang hak milik memiliki wewenang yang luas, yakni dapat mengalihkan, menjaminkan, menyewakan, bahkan menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lain dengan

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 27

<sup>21</sup> Irawan Soerodjo, *Op.Cit.*, hlm. 60



memberikan hak atas tanah yang baru”.<sup>22</sup> Sementara terpenuh diartikan bahwa “dari segi peruntukannya hak milik dapat dipergunakan untuk keperluan apa saja, baik untuk usaha pertanian, maupun non pertanian”.<sup>23</sup> Adapun subjek dari hak milik dipertegas pada Pasal 21 UUP jo. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, bahwa: hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

## 2) Hak Guna Usaha

Hak guna usaha diatur pada Pasal 28 ayat (1) yang mengatur bahwa: “Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan”. Selanjutnya pada Pasak 21 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur bahwa: “Tanah yang dapat diberikan dengan hak guna usaha meliputi: tanah negara dan tanah hak pengelolaan.”

Adapun kewajiban Pemegang Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yakni:

- a. Melakukan usaha pertanian, perikanan dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- b. Mengusahakan tanahnya hak guna usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
- c. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas yang ada dalam lingkungan areal hak guna usaha;
- d. Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- e. Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung;
- f. Mengelola, memelihara, dan mengawasi serta mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi (*high conservation value*), dalam hal areal konservasi berada pada areal hak guna usaha;
- g. Menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- h. Mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- i. Memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas tanah yang diberikan hak guna usaha, dalam hal pemegang hak merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan;
- j. Menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha;
- k. Melepaskan hak atas tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- l. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara atau pemegang hak pengelolaan, setelah hak guna usaha hapus.

### 3) Hak Guna Bangunan

Dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa: "HGB merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu

paling lambat 30 (tiga puluh tahun)". Berangkat dari definisi ini, diketahui bahwa pemilik bangunan berbeda dengan pemilik hak atas tanah dimana bangunan tersebut didirikan. Seringnya penggunaan tanah yang diberikan HGB untuk mendirikan bangunan-bangunan, rumah, usaha perkantoran, serta pertokoan industri. Orang atau badan hukum yang mempunyai HGB dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika dalam waktu tersebut tidak diperhatikan/dilaksanakan, maka hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>24</sup>

#### 4) Hak Pakai

Hak pakai dimaknai sebagai hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah milik orang lain atau yang dikuasai langsung oleh negara, atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewamenyewa atau pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA jo. Pasal 52 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, pemberian

---

<sup>24</sup> Arba, H.M, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 111-112

hak pakai atas tanah itu hanya dapat diberikan selama jangka waktu tertentu dan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu juga dengan pembayaran cuma-cuma atau dengan berupa jasa apapun.<sup>25</sup>

Hak Pakai memberi wewenang dan juga kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah yang bersangkutan yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Makna kata “mengggunakan” berarti dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut, sedang kata “memungut hasil” berarti memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan pemegang haknya, misalnya pertanian, peternakan, perikanan atau perkebunan.<sup>26</sup> Di samping itu terhadap hak pakai juga dapat didaftarkan, sehingga mempunyai alat bukti hak berupa sertipikat.<sup>27</sup>

#### 5) Hak Sewa

Hak sewa diatur dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa: “seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila diperlukan untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.” Selanjutnya dalam Pasal 44 dan 45 UUPA dinyatakan bahwa “oleh

---

<sup>25</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 14

<sup>26</sup> Irwan Soerodjo, *Op.Cit.*, hlm. 66

<sup>27</sup> *Ibid.*

karena hak sewa merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, maka disebut tersendiri.”

6) Hak-Hak yang bersifat sementara

Selain kelima hak-hak perseorangan tersebut di atas, terdapat pula hak-hak atas tanah yang bersifat sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, yang selanjutnya kembali disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yaitu: “*Pertama*, Hak Gadai (gadai Tanah); *Kedua*, Hak Usaha Bagi Hasil; *Ketiga*, Hak Menumpang; dan *Keempat*, Hak Sewa Tanah Pertanian.”

**B. Aset/Barang Milik Pemerintah Daerah**

Barang milik daerah berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah mengatur bahwa: “Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.” Selanjutnya menurut Mahmudi bahwa:<sup>28</sup> “barang/aset milik daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagian ataupun yang merupakan satuan tertentu yang

---

<sup>28</sup> Mahmudi, *Manajemen Keuangan Daerah*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 146

dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya.

Pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang mengatur bahwa:

Pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi:

- a. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
- b. Pengadaan;
- c. Penggunaan;
- d. Pemanfaatan;
- e. Pengamanan dan pemeliharaan;
- f. Penilaian;
- g. Pemindahtanganan;
- h. Pemusnahan;
- i. Penghapusan;
- j. Penatausahaan; dan
- k. Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Dalam mengelola aset daerah juga harus berpegang pada prinsip manajemen aset yang pada prinsipnya semua tahapan terkait dengan aset harus terdokumentasikan dengan baik. Prinsip-prinsip manajemen aset daerah meliputi:<sup>29</sup> “*Pertama*, pengadaan aset tetap harus dianggarkam; *Kedua*, Pembelian aset harus dilengkapi dengan dokumentasi transaksi;

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 157-158

*Ketiga*, Penggunaan aset harus dicatatkan dengan baik; dan *Keempat*, Penghentian aset harus dicatat dan diotorisasi.”

Terkait pengelolaan aset tanah milik pemerintah daerah berpedoman Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2016 tentang Pedoman pengelolaan Barang Milik Daerah (Permendagri No. 19/2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah) yang dimulai dari pengadaan tanah, penetapan status, pemanfaatan dan pemindahtanganan. Ketentuan tersebut di atas selaras dengan PP No.18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Atas Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Ada beberapa sumber atau asal usul tanah antara lain: tanah yang langsung dikuasai Negara atau disebut tanah negara; tanah masyarakat hukum adat sebagai tanah hak masyarakat; dan tanah kepunyaan perorangan atau Badan Hukum atau tanah hak.

Dalam menetapkan suatu tanah sebagai aset daerah, oleh Pemerintah Daerah harus mempunyai landasan hukum yang sah pada setiap penguasaan tanah. Hal demikian dimaknai bahwa hak atas tanah yang ditetapkan sebagai aset daerah, selanjutnya harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat. Adapun cara penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah dapat dilakukan melalui pembebasan tanah hak (tanah yang telah ada haknya, kepunyaan perorangan atau Badan Hukum) yang dilakukan secara musyawarah dengan pembayaran ganti rugi kepada pemilik sebelumnya. Selanjutnya melalui pemberian tanah Negara yang langsung

dikuasai oleh Negara dan oleh Pemerintah melalui keputusan pemberian hak; serta penerimaan hibah (sumbangan) tanpa ganti rugi apapun terhadap pihak yang melepas tanah tersebut.

### **C. Sertipikat Hak Atas Tanah**

Sertipikat erat kaitannya dengan bukti kepemilikan suatu hak atas tanah berupa penegasan dan pengakuan dari Negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama dan/atau badan hukum yang namanya ditulis di dalamnya. Sertipikat tanah juga menjelaskan lokasi, gambar dan batas-batas tanah tertentu. Berdasarkan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah) mengatur bahwa:

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Pasal 31 ayat (1) PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa sertipikat diberikan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah.

Buku tanah yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 19 PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa: "Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran yang sudah ada haknya." Data fisik dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 PP No.24/1997 tentang



Pendaftaran Tanah, yakni: “Keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.” Sementara data yuridis diatur dalam Pasal 1 angka 7 PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa: “keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.”

Selain buku tanah, dalam sertipikat juga berisikan surat ukur tanah yang dalam Pasal 1 angka 17 PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa: “surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.” Surat ukur sendiri menentukan kepastian letak, batas, dan luas bidang tanah yang digambarkan dan dikuasai atau dimiliki oleh pemilik hak atas tanah.

Sertipikat hak atas tanah diberikan kepada subyek hukum yang berhak atas tanah dengan hak-hak atas tanah yang melekat, seperti: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Sertipikat hak atas tanah diberikan kepada subyek hukum yang berhak dengan hak milik yang melekat pada hak atas tanahnya, sertipikat demikian seringnya disebut dengan sertipikat hak milik. Pemberian sertipikat hak milik ini berdasar pada Pasal 23 ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa: “Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya, dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.”

Selanjutnya sertipikat hak atas tanah juga diberikan kepada yang berhak dengan hak guna usaha yang melekat pada tanahnya. Dasar pemberian sertipikat hak guna usaha ini diatur dalam Pasal 24 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah) bahwa: “Pemegang hak guna usaha diberikan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.” Hal demikian juga pada tanah yang dilekati hak guna bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ayat (4) PP No. 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah bahwa: “Pemegang hak guna bangunan diberikan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.” Selanjutnya terhadap hak atas tanah yang dilekati hak pakai sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (4) PP No. 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah bahwa: “Pemegang hak pakai diberikan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.”

Pemberian sertipikat hak atas tanah tidak lain dengan tujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Perolehan sertipikat hak atas tanah harus didahului dengan pendaftaran tanah. Pasal 1 angka 9 PP No. 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah jo. PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran tanah mengatur bahwa:

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, ruang atas tanah, ruang bawah tanah, dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Selanjutnya dalam Pasal 84 ayat (1) PP No. 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur bahwa: “Penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik”. Akan tetapi, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik dilaksanakan secara bertahap dengan mempertimbangkan kesiapan sistem elektronik yang dibangun oleh kementerian.

#### **D. Pembatalan Hak Atas Tanah**

Pembatalan hak atas tanah dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Permen Agraria/KBPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan) mengatur bahwa:

Pembatalan keputusan pemberian suatu hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Sementara pembatalan menurut Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan) mengatur bahwa: “Keputusan yang membatalkan produk hukum karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Pengertian pembatalan hak atas tanah dari kedua aturan tersebut di atas terdapat sedikit perbedaan dari segi penyebab pembatalan. Pada aturan Permen Agraria/KBPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan penyebab pembatalan hak atas tanah hanya karena keputusan yang dikeluarkan mengandung cacat administrasi, namun dalam aturan Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan penyebab pembatalan tidak semata karena keputusan yang diluarkan mengandung cacat administrasi, melainkan juga mengandung cacat yuridis. Sehingga jelas, pembatalan hak atas tanah akan dilakukan dengan dasar mengandung cacat administrasi, cacat yuridis, dan melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pembatalan hak atas tanah yang disebabkan mengandung cacat administrasi dan/ atau cacat yuridis juga karena melaksanakan putusan pengadilan merupakan kewenangan sepenuhnya dari Kementerian atau Kantor wilayah yang sebelum dan sesudah dilaksanakan pembatalan hak atas tanah akan diberitahukan kepada pemegang hak atas tanah. Akan

tetapi, pembatalan hak yang demikian tidak dapat dilaksanakan oleh Kementerian dan Kantor Wilayah apabila (Pasal 32 ayat (1) Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan):

- a. Hak atas tanah objek sengketa/perkara telah beralih kepada pihak ketiga;
- b. Pihak ketiga sebagai pemegang hak terakhir tidak menjadi pihak dalam perkara; dan
- c. Pihak ketiga memperoleh hak atas tanah tersebut dengan itikad baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum adanya perkara.

Pembatalan hak atas tanah menurut dimaknai juga sebagai Pembatalan hak atas tanah adalah merupakan suatu perbuatan hukum yang bermaksud untuk memutuskan, menghentikan atau menghapus suatu hubungan hukum antara subyek hak atas tanah dengan obyek hak atas tanah.<sup>30</sup>

#### 1. Pembatalan Hak Atas Tanah Karena Cacat Administrasi dan/ atau Cacat Yuridis

Cacat administrasi dan/atau cacat yuridis diatur dalam Pasal 35 Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yakni:

- a. Kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan hak atas tanah, pendaftaran hak dan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- b. Kesalahan dalam proses/prosedur pengukuran;

---

<sup>30</sup> Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Aspek Hukum Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, BA: Offset, Yogyakarta, 2004, hlm. 27

- c. Kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat pengganti;
- d. Kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat hak tanggungan;
- e. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- f. Kesalahan subjek hak;
- g. Kesalahan objek hak;
- h. Kesalahan jenis hak;
- i. Tumpang tindih hak atas tanah;
- j. Tumpang tindih dengan kawasan hutan;
- k. Kesalahan penetapan konsolidasi tanah;
- l. Kesalahan penegasan tanah objek landreform;
- m. Kesalahan dalam proses pemberian izin peralihan hak;
- n. Kesalahan dalam proses penerbitan surat keputusan pembatalan;
- o. Terdapat putusan pengadilan pidana berkekuatan hukum tetap yang membuktikan adanya tindak pidana pemalsuan, penipuan, penggelapan dan/atau perbuatan pidana lainnya;
- p. Terdapat dokumen atau data yang digunakan dalam proses penerbitan sertipikat bukan produk instansi tersebut berdasarkan surat keterangan dari instansi yang bersangkutan;
- q. Terdapat putusan pengadilan yang dalam pertimbangan hukumnya terbukti terdapat fakta adanya cacat dalam penerbitan produk hukum Kementerian dan/atau adanya cacat dalam perbuatan hukum dalam peralihan hak tetapi dalam amarnya tidak dinyatakan secara tegas.

Pengajuan pembatalan hak atas tanah karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis baru dapat diproses apabila memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yakni:

- a. Surat permohonan atau surat pengaduan;
- b. Fotokopi identitas pemohon yang dilegalisir dan kuasanya jika dikuasakan;
- c. Asli surat-surat kuasa jika dikuasakan;
- d. Fotokopi bukti-bukti pemilikan/penguasaan atas tanah pemohon yang dilegalisir;
- e. Dokumen data fisik dan data yuridis yang diusulkan pembatalan;
- f. Dokumen hasil penanganan; dan
- g. Fotokopi dokumen pendukung lainnya yang dilegalisir yang menunjukkan atau membuktikan adanya cacat administrasi dan/atau cacat yuridis.

## 2. Pembatalan Hak Atas Tanah Karena Pelaksanaan Putusan Pengadilan

Setiap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan (*inkracht*). Pemaknaan putusan yang demikian adalah putusan yang menurut ketentuan undang-undang tidak ada kesempatan lagi untuk menggunakan upaya hukum biasa (perlawanan, banding, atau kasasi) untuk melawan putusan itu, sehingga putusan tidak dapat diganggu gugat lagi.<sup>31</sup> Akan tetapi, pelaksanaan putusan sebagaimana dimaksud tersebut dapat dikecualikan terhadap (Pasal 37 ayat (2) Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan:

- a. Objek putusan terdapat putusan lain sekamar yang bertentangan;
- b. Amar putusan menyatakan gugatan tidak dapat diterima;
- c. Objek putusan sedang diletakkan sita jaminan;
- d. Letak bidang tanah objek perkara tidak jelas;
- e. Letak bidang tanah objek sengketa perkara yang disebut dalam amar putusan dan/atau pertimbangan hukum berbeda dengan letak, luas, dan batas bidang tanah yang dieksekusi;
- f. Tanah objek perkara telah berubah menjadi tanah negara atau haknya telah hapus;
- g. Putusan sama sekali tidak berhubungan dengan objek yang dimohon pembatalan;
- h. Alasan lain yang sah.

Putusan pengadilan yang tidak dapat dilakukan, maka akan diberitahukan kepada pemohon dan pengadilan setempat disertai dengan alasan dan pertimbangannya.

Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap akan ditindaklanjuti oleh kantor Pertanahan setempat dengan tindakan

---

<sup>31</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Pt. Citra Aditya Bakti, 1992, hlm. 174-175

administrasi berupa penerbitan keputusan pembatalan produk hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 38 ayat (2) Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan mengatur bahwa:

Pembatalan produk hukum sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap ditindaklanjuti jika amarnya menyatakan batal/ tidak sah/ tidak mempunyai kekuatan hukum/ tidak mempunyai kekuatan mengikat/ tidak mempunyai kekuatan pembuktian meliputi:

- a. Penetapan hak atas tanah;
- b. Pendaftaran hak tanah pertama kali;
- c. Pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- d. Sertipikat pengganti atas tanah;
- e. Sertipikat hak tanggungan;
- f. Keputusan pembatalan;
- g. Keputusan penetapan tanah terlantar;
- h. Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun;
- i. Penetapan konsolidasi tanah;
- j. Penetapan tanah objek landreform;
- k. Penetapan kesediaan pemberian ganti rugi bekas tanah partikelir;
- l. Keputusan pemberian izin lokasi yang meliputi lintas provinsi;
- m. Penetapan pejabat tata usaha negara di lingkungan Kementerian di bidang pertanahan yang bersifat konkret, individual, dan final.

Pasal 39 Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan mengatur bahwa:

(1) Dalam hal hak atas tanah atau sertipikat tanah yang dibatalkan oleh pengadilan merupakan pelaksanaan amar putusan Pengadilan Tata usaha Negara atau Pengadilan Negeri:

- a. Dalam perkara yang menempatkan instansi pengguna asset dan instansi pengelola asset sebagai pihak dalam perkara maka Surat Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah sebagai pelaksanaan putusan pengadilan dapat ditetapkan tanpa menunggu proses penghapusan asset/aktiva tetap dari instansi yang bersangkutan, akan tetapi penetapan haknya setelah ada penghapusan asset jika sudah tercatat sebagai asset atau persetujuan pelepasan asset jika belum terdaftar dalam daftar asset;
- b. Dalam hal amar putusannya menyatakan batal hak atas tanah atau sertipikat tanah instansi pemerintah tanpa melibatkan



pengguna aset dan pengelola aset sebagai pihak dalam perkara, maka pembatalan hak atas tanah atau sertipikat tanah dilakukan setelah penghapusan aset dari pengguna dan/atau persetujuan pengelola aset.

- (2) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a Kementerian atau Kantor Wilayah sesuai kewenangannya menyampaikan keputusan pembatalan hak atas tanah atau sertipikat tanah.
- (3) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b Kementerian atau Kantor Wilayah sesuai kewenangannya menyampaikan pemberitahuan putusan pengadilan yang membatalkan hak atas tanah atau sertipikat tanah kepada pengguna aset dan pengelola aset.
- (4) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk mencatat dalam buku tanah dan daftar umum lainnya:
  - a. batalnya hak atas tanah; dan
  - b. status quo sampai dengan adanya penghapusan aset/aktiva tetap dari instansi yang bersangkutan.
- (5) Pemenang Perkara wajib mengajukan permohonan penghapusan aset ke instansi yang berwenang.
- (6) Penetapan hak atas tanah kepada pemenang Perkara dilakukan setelah adanya permohonan hak dengan melampirkan:
  - a. surat keputusan penghapusan aset/aktiva tetap dari daftar inventaris kekayaan instansi yang bersangkutan dan/atau surat lain yang sejenis;
  - b. surat persetujuan pelepasan aset dari pengelola aset.

Selanjutnya dalam Pasal 40 Permen ATR/KBPN No. 21/2020 tentang

Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan mengatur bahwa:

- (1) Permohonan Pembatalan Produk Hukum karena pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) huruf b harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. surat permohonan;
  - b. fotokopi identitas pemohon yang dilegalisir dan kuasanya jika dikuasakan;
  - c. asli surat kuasa jika dikuasakan;
  - d. fotokopi bukti-bukti pemilikan/penguasaan atas tanah pemohon yang dilegalisir;
  - e. dokumen data fisik dan data yuridis yang diusulkan Pembatalan;
  - f. fotokopi putusan pengadilan yang dilegalisir;
  - g. fotokopi berita acara pelaksanaan eksekusi yang dilegalisir
- (2) Berita acara pelaksanaan eksekusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g tidak diperlukan dalam permohonan, apabila:

- a. melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara;
  - b. tanahnya telah dikuasai pihak pemohon yang dibuktikan dengan surat pernyataan penguasaan fisik disaksikan paling kurang 2 (dua) orang saksi dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat.
- (3) Dalam hal permohonan Pembatalan tidak dapat dikabulkan, diberitahukan kepada pihak yang berkepentingan dan dihapus dari register Kasus.

## E. Landasan Teori

### 1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti sebagai perihal (keadaan pasti), ketentuan, dan ketetapan.<sup>32</sup> Kepastian hukum diamanatkan dalam UUD Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1) yang mengatur bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan yang sama, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Dimana sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.

Kepastian hukum menunjuk pada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>33</sup> Sebagaimana pada aliran yuridis dogmatik yang bersumber dari pemikiran kaum *legal positivism* melihat hukum dalam

---

<sup>32</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses melalui: <https://kbbi.web.id/pasti>, pada Tanggal 04 Oktober 2020, Pukul 19:20 WITA

<sup>33</sup> Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, et.al, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm. 385

wujudnya sebagai kepastian undang-undang, memandang hukum sebagai suatu yang otonom, karena hukum hanya kumpulan aturan-aturan hukum, norma-norma hukum, dan asas-asas hukum.<sup>34</sup> Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum dibuat adalah semata-mata untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat.<sup>35</sup>

Kepastian hukum bagi kaum legalistik sebatas membuat produk perundang-undangan dan menerapkan dengan sekedar menggunakan kaca mata kuda yang sempit.<sup>36</sup> Menurut penganut legalistik ini, meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat, bukanlah menjadi soal asalkan kepastian hukum dapat terwujud karena hukum identik dengan kepastian.<sup>37</sup> Di Indonesia sendiri undang-undang dianggap sebagai manifestasi kepastian hukum pada dasarnya bertujuan agar terciptanya *predictability*.<sup>38</sup> Hal tersebut dimaksudkan agar setiap individu mengetahui perbuatan apa saja yang boleh dilakukan atau tidak boleh dilakukan dan berupa kemanfaatan hukum bagi individu agar terhindar dari kesewenang-wenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang

---

<sup>34</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Ghalia, Bogor, 2004, hlm. 67

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 285

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 286

<sup>38</sup> Ahmad Habibi Maftukhan, Anjar Setiawan, Muhamad Abdul Aziz, *Keadilan, Kemanfaatan Dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Batal Demi Hukum Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jurnal Verstek Volume 2 Nomor 2, Bagian Hukum Acara Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2014, hlm. 128

bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup> Hal demikian juga diharapkan dalam ranah hukum pertanahan, dimana Maria S. W Sumardjono mengatakan bahwa:<sup>41</sup>

Hukum pertanahan Indonesia menginginkan kepastian siapa pemegang hak milik atau hak-hak lain atas sebidang tanah, namun dalam realitasnya pemilik sertipikat belum merasa aman akan kepastian haknya, bahkan sikap keragu-raguan kerap kali muncul dengan banyaknya gugatan yang menuntut pembatalan sertipikat tanah melalui pengadilan.

Selanjutnya oleh Muchtar Wahid bahwa: “sertipikat tanah sebagai produk hukum dari pendaftaran tanah yang memenuhi aturan normatif, belum bisa menjamin kepastian hukum dari sudut pandang sosiologi hukum.”<sup>42</sup> Jaminan kepastian hukum hak atas tanah telah dicanangkan sejak unifikasi hukum pertanahan melalui UUPA, yakni memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya.

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 158

<sup>40</sup> Rommy Haryono Djojarahardjo, *Mewujudkan Aspek Keadilan Dalam Putusan Hakim Di Peradilan Perdata*, Jurnal Media Hukum dan Peradilan, Volume 5 Nomor 1, Program Pasca Sarjana Universitas Sunan Giri Surabaya, Surabaya, Mei-2019, hlm. 94

<sup>41</sup> Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 37

<sup>42</sup> Muchtar Wahid, *Mamaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008, hlm. 9

Berkaitan dengan arti penting kepastian hukum penguasaan tanah terutama dalam kehidupan bernegara, maka perundang-undangan agraria di Indonesia mengatur tentang pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dimaksud.<sup>43</sup>

Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka menurut undang-undang “sertipikat” merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Sehingga dengan sertipikat itu maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya. Sedikit berbeda menurut Muchsin, bahwa:<sup>44</sup> usaha untuk memberikan kepastian hukum tersebut dilakukan dengan mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rehtcadaster* dan melaksanakan konversi hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria lama menurut hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum agraria nasional yang baru (UUPA). Pendaftaran tanah diatur dalam pasal 19 UUPA, sementara untuk konversi diatur dalam diktum kedua UUPA tentang ketentuan-ketentuan konversi.<sup>45</sup>

## 2. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan konsep universal dari suatu negara hukum yang diberikan apabila terjadi pelanggaran maupun tindakan yang

---

<sup>43</sup> Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali*, Jurnal Negara Hukum, Volume 2 Nomor 2, Bidang Penelitian Pusat Penelitian: Badan Keahlian DPR RI, 2011, hlm. 289.

<sup>44</sup> Muchsin dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 54

<sup>45</sup> *Ibid.*

bertentangan dengan hukum yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>46</sup> Perlindungan hukum juga dimaknai sebagai usaha untuk memberikan hak-hak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang harus dilakukan. Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, bahwa penggunaan dan pengawasan tanah oleh siapapun dan untuk apapun harus dilandasi dengan hak atas tanah yang disediakan oleh hukum pertanahan nasional. Penguasaan dan penggunaan tanah dilindungi hukum terhadap gangguan-gangguan pihak manapun.<sup>47</sup>

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam.<sup>48</sup> Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic).<sup>49</sup> Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan.

Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum sebagai bentuk pemberian pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>50</sup> Sementara itu, menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk

---

<sup>46</sup> Muhammad Yusrizal, *Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal De Lega Lata, Volume 2 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, Januari-Juni 2017, hlm. 128

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 129

<sup>48</sup> Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm.53

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>51</sup>

Selanjutnya Salim berpendapat bahwa:<sup>52</sup> “Perlindungan hukum adalah upaya atau bentuk pelayanan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum serta hal-hal yang menjadi objek yang dilindungi”. Berbeda dengan pendapat dari Muchsin bahwa<sup>53</sup>, “perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia”.

### 3. Teori Tanggung Jawab

Menurut Kamus Besar Indonesia (KBI) tanggung jawab diartikan sebagai kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan.<sup>54</sup> Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.<sup>55</sup> Menurut hukum

---

<sup>51</sup> Setiono, 2004, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 3

<sup>52</sup> Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 262

<sup>53</sup> Muchsin, *Perlindungan Hukum bagi Investor di Indonesi*, Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2003, hlm. 14

<sup>54</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 889

<sup>55</sup> Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005

tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>56</sup> Sementara Purbacaraka mengatakan bahwa: “tanggung jawab hukum bersumber atau lahir atas penggunaan fasilitas dalam penerapan kemampuan tiap orang untuk menggunakan haknya dan melaksanakan kewajiban.”<sup>57</sup>

Selanjutnya oleh Titik Tri Wulan mengatakan bahwa: “pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberikan pertanggungjawabannya.”<sup>58</sup>

Tanggung Jawab menjadi salah satu penyeimbang dalam memposisikan kedudukan pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur, memungut pajak, menegakkan hukum, mengenakan sanksi dan seterusnya, yang merupakan serangkaian “kekuasaan” dalam upaya mencapai tujuan hidup bernegara.<sup>59</sup> Sementara masyarakat memiliki pula hak untuk memperoleh perlindungan hukum dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

---

<sup>56</sup> Soekidjo Notoatmodjo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 16

<sup>57</sup> Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2010, hlm. 37

<sup>58</sup> Titik Tri Wulan dan Sintia Febrian, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 48

<sup>59</sup> Safi, *Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintah Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance di Indonesia*, Jurnal Pamator, Volume 3 Nomor 2, Universitas Trunojoyo, Madura, 2016, hlm. 177



Tanggung jawab pemerintah sering juga disebut sebagai *governmental liability*, yang oleh J.J Van Der Gouw mengatakan bahwa: “baik negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dewan, serta badan-badan lainnya yang memiliki tugas pemerintahan, digolongkan sebagai badan hukum (*legal person*) yang dapat dimintai tanggung jawabnya baik secara hukum perdata maupun hukum administrasi, apabila melakukan perbuatan melanggar hukum (*unlawful action*).<sup>60</sup> Selanjutnya, Otto Depenheuer mengatakan bahwa: “negara bertanggung jawab secara hukum publik atas segala perbuatan aparaturnya yang berbuat kesalahan.”<sup>61</sup>

Secara umum tanggung jawab pemerintahan adalah kewajiban penataan hukum (*compulsory compliance*) dari negara atau pemerintah atau pejabat pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, *judicial review*, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata baik melalui penyelesaian pengadilan atau di luar pengadilan untuk pemenuhan berupa:<sup>62</sup>

- a. Pembayaran sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan, dsb);
- b. Menerbitkan atau membatalkan/ mencabut suatu keputusan atau peraturan, dan

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 175

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 9 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 2006, hlm. 191

c. Tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, misalnya untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan, melindungi harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, mengenakan sanksi terhadap suatu pelanggaran dan sebagainya.

Dalam lingkup hukum administrasi didasarkan pada perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad* atau *unlawful acts of the government*) yang disebabkan karena tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut yang berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara dibuat dengan melanggar/bertentangan dengan:

- a. Peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- b. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.<sup>63</sup>

Sehingga apabila dalam persidangan terbukti bahwa tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan dan/atau menyatakan tidak sah perbuatan atau

---

<sup>63</sup> Safi, *Op.Cit.* hlm. 176

Keputusan Tata Usaha Negara dimaksud sehingga harus dicabut, baik dengan atau tanpa ganti rugi dan rehabilitasi.

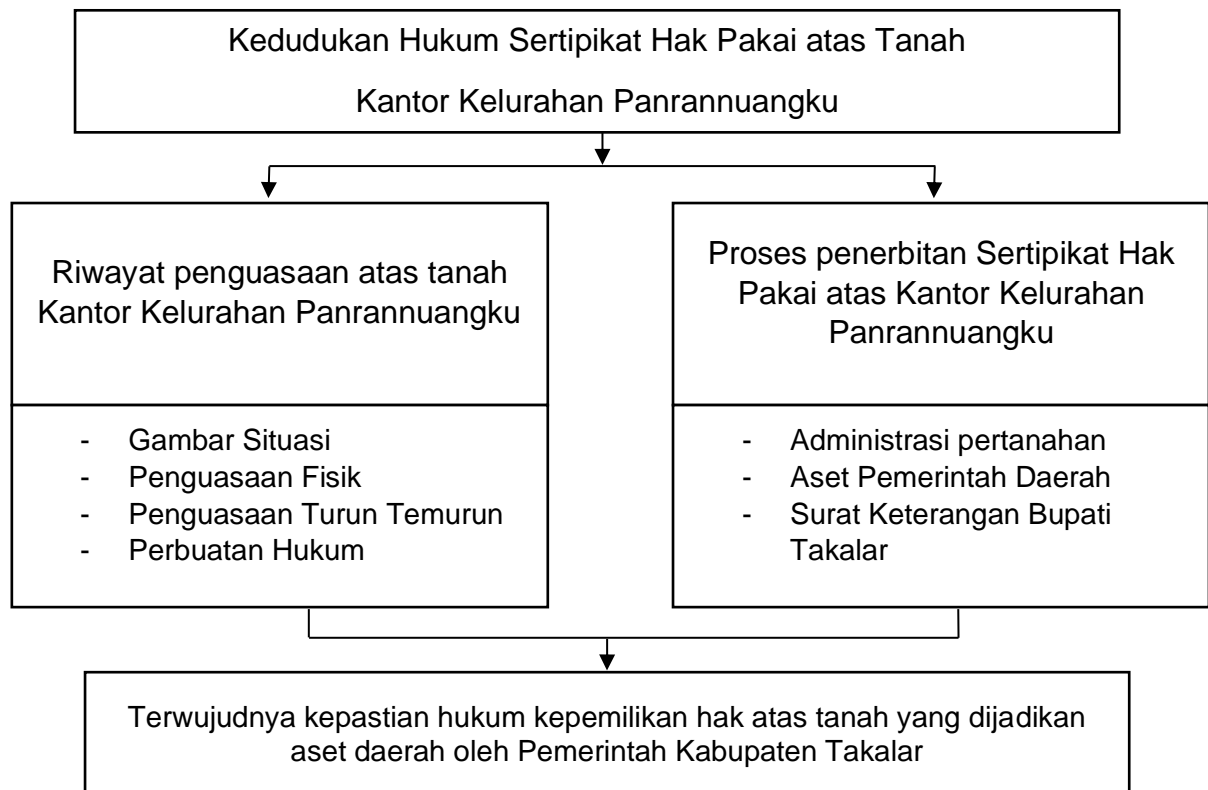
#### **F. Kerangka Pikir**

Pada penelitian ini berjudul “Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku”, terdapat dua variabel bebas yakni: riwayat penguasaan tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku (X1) dan proses penerbitan sertipikat hak pakai atas Kantor Kelurahan Panrannuangku (X2).

Adapun variabel riwayat penguasaan atas tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku (X1) adalah gambar situasi, penguasaan fisik, turun temurun, dan perbuatan hukum. Variabel dasar proses penerbitan sertipikat hak pakai atas Kantor Kelurahan Panrannuangku (X2) adalah administrasi pertanahan, aset Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar, dan surat keterangan Bupati Takalar.

Adapun *output* dari penelitian tentang Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku adalah “Terwujudnya Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah yang dijadikan aset daerah oleh pemerintah Kabupaten Takalar.”

### Skema Kerangka Pikir



### G. Definisi Operasional

1. Hak Atas Tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah.
2. Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA.
3. Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik

orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

4. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) 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.
5. Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.
6. Pembatalan sertipikat hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
7. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom.

8. Tanah aset adalah tanah barang milik Negara/Daerah dan/atau asset Badan Usaha Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
9. Aset/barang milik pemerintah daerah adalah semua kekayaan daerah, baik yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur, atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan, kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya.
10. Kepastian Hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan oleh yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.
11. Perlindungan hukum adalah suatu bentuk pemberian pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.
12. Tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.