Tesis

KEPASTIAN HUKUM PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK BERDASARKAN SURAT IZIN PENGHUNIAN

Thesis

LEGAL CERTAINTY THE CANCEL RIGHT OF WORNERSHIP CERTIFICATE AGAINST OCCUPATION PERMITS

Oleh:

APRILIANI SACHARINA

B022201010

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

KEPASTIAN HUKUM PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK BERDASARKAN SURAT IZIN PENGHUNIAN

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

Disusun dan diajukan oleh:

APRILIANI SACHARINA

B022201010

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

TESIS

KEPASTIAN HUKUM PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK BERDASARKAN SURAT IZIN PENGHUNIAN

Disusun dan diajukan oleh

APRILIANI SACHARINA

Nomor Pokok. B022201010

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 22 Juni 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,	Pembimbing Pendamping,
Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.M.H.M.A.P	**Dr. Muhammad Aswan, S.H., M.Kn.**
NIP. 19731231 199903 1 003	NIP. 19790609 200912 1 001

Ketua Program Studi Magister Kenotariatan	Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Dr. Sri Susyanti Nur, SH., M.H	**Prof. Dr. Hamzah Halim,SH.,M,H., M.A.P**
NIP. 196411231990022001	NIP. 197312311999030100 3

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Apriliani Sacharina
Nim	: B022201010
Program studi	: Magister Kenotariatan
Jenjang	: S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul **KEPASTIAN HUKUM PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK BERDASARKAN SURAT IZIN PENGHUNIAN** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian 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 saksi.

Makassar, 3 Juli 2023

Yang menyatakan,

Apriliani Sacharina

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT serta shalawat dan salam kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW atas rahmat dan anugerah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul KEPASTIAN HUKUM PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK BERDASARKAN SURAT IZIN PENGHUNIAN untuk memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan Penulis untuk perbaikan dalam menyusun karya ilmiah yang lebih baik. Melalui kesempatan ini, Penulis juga menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., Rektor pada masanya.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada masanya. Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Iin Sakharina, S.H., M.A., selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Dr. Ratnawati., S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Invosai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

4. Prof. Dr. Hamzah Halim., S.H., M.H., M.A.P selaku Pembimbing Utama dan Dr. Muhammad Aswan, S.H., M.Kn. selaku Pembimbing Pendamping, terima kasih yang sebesar-besarnya atas egala waktu, tenaga, pikiran dan eksabaran dalam memberikan bimbingan, arahan dan koresi dalam penyusunan tesis ini hingga tesis ini laying dipertanggung jawabkan.
5. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Dr. Kahar Lahae., S.H., M.Hum., dan Dr. Andi Tenri Famauri., S.H., M.H selaku Komisi Penguji yang telah mmeberikan kritikan dan saran dalam penyusunan tesis ini.
6. Dr. Nurfaida Said, S.H., M.Hum., M.Si, yang telah membimbing dan memberikan arahan kepada peneliti selama perkuliahan.
7. Bapak dan Ibu Dosen tim pengajar Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selama ini telah memberikan ilmu dan pemahaman kepada Penulis.
8. Seluruh Civitaes Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membantu kelancaran proses perkuliahan dan penyelesaian studi penulis.
9. Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H., Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan informasi kepada penulis.
10. Muhammad Yusuf Karim, S.H., M.Hum dan Purwanto S. Abdullah, S.H., M.H., Hakim Tingkat Pertama Pengadilan Negeri Makassar, yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan informasi kepada Penulis.
11. Khadijah Syahruna, S.H., selaku Penata Pertanahan Pertama – Koordinator Kelompok Substansi Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Makassar. Andi Ryan Eru Kurniawan Mappatombo, S.Tr selaku Penata Pertanahan Pertama – Koordinator Kelompol Substansi Pendaftaran Tanah dan Ruang, Tanah Komunal dan

Hubungan kelembagaan Kantor Pertanahan Kota Makassar yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan informasi kepada penulis.

12. Keluarga Penulis, Ir. Muh. Syukur Sulu dan Marlyna selaku orang tua yang tiada henti memberikan dukungan dan doa demi kelancaran serta kesuksesan penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
13. Saudara-saudara Penulis, Muhammad Taufik Affandy, S.H., M.H., Nurbany Ismail, S.A.P., M.Tr.Ap., Novi Yanti Pratiwi, S.Psi., M.Psi., Psikolog., Indra Sulistyanto, S.T., M.T., Pebriani Hardiyanti, S.ST., Eko Budi Permono, S.E selaku saudara-saudara penulis yang senantiasa selalu memotivasi penulis.
14. Muhammad Ashraq, S.E. selaku Pasangan yang senantiasa membantu Penulis baik secara Teknis-non Teknis serta dukungan mental dalam menyelesaikan tesis ini.
15. Rekan-rekan seperjuangan MINUTA 2020, atas kebersamaannya di situasi pertemuan yang sangat terbatas karena pandemi covid-19 tetapi tidak menghalangi kerjasama, bantuan dan persaudaraannya.
16. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, terima kasih atas segala dukungannya.

Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang kenotariatan serta berguna bagi masyarakat. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmat-Nya.

ABSTRAK

Apriliani Sacharina, “Kepastian Hukum Pembatalan Sertipikat Hak Milik Berdasarkan Surat Izin Penghunian” (Dibimbing oleh Hamzah Halim dan Muhammad Aswan)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memahami kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang Sertipikat yang haknya dibatalkan karena adanya surat izin penghunian.

Penelitian ini adalah penelitian normatif, dengan menggunakan 3 (tiga) pendekatan masalah yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer yang terdiri atas perundang-undangan dan putusan pengadilan, dan bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan melalui studi dokumen atau kepustakaan, dilengkapi dengan teknik wawancara. Bahan hukum yang terkumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) pembatalan Sertipikat karena adanya surat izin penghunian tidak memenuhi syarat dan ketentuan yang berlaku. Hal ini menimbulkan tidak adanya perlindungan hukum bagi pemegang Sertipikat Hak Milik karena pembatalan Sertipikat yang dilakukan berdasarkan putusan pengadilan tidak ditelaah secara cermat karena adanya fakta-fakta hukum yang tidak terungkap di dalam persidangan. Hal inilah yang bisa menjadi celah tidak tercapaianya suatu kepastian hukum. Untuk mencapai kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat, maka sudah seharusnya dalam praktik pembatalan Sertipikat baik melalui putusan pengadilan atapun melalui BPN harus ditelusuri dan dianalisis dengan menerapkan asas kehati-hatian untuk menghindari pelanggaran terhadap hak pemegang Sertipikat. (2) Upaya yang dapat ditempuh pemegang sertifihat hak milik adalah melakukan gugatan di pegadilan tata Usaha Negara atas Surat Keputusan Pembatalan Sertipikat hak milik yang diterbitkan oleh BPN.

Kata kunci: Pembatalan Sertipikat, Surat Izin Penghunian, Putusan Pengadilan

ABSTRACT

***Apriliani Sacharina**, "Legal Certainty The Cancel Right of Ownership Certificate Against Occupation Permits" (Supervised by Hamzah Halim and Muhammad Aswan)*

This study aimed to analyze and understand legal certainty and protection for certificate holders whose rights have been revoked due to an occupancy permit.

This research is normative, using 3 (three) problem approaches, namely the statutory approach, the conceptual approach, and the case approach. The legal materials used are primary legal materials consisting of laws and court decisions and secondary legal materials, namely all legal publications related to the object of research. Primary and secondary legal materials are collected through document or literature studies, complemented by interview techniques. The collected legal materials were then analyzed using qualitative analysis techniques.

The study results show that (1) the Cancellation of the certificate is due to an occupancy permit not fulfilling the applicable terms and conditions. This condition has resulted in the absence of legal protection for holders of the Right of Ownership Certificate. Cancelling certificates based on a court decision has not been scrutinized because legal facts are not revealed. It can be a loophole for failing to achieve legal certainty. The practice of cancelling certificates either through court decisions or through the National Land Agency must be traced and analyzed by applying the precautionary principle to avoid violating the certificate holder's rights. It can give legal certainty and protection for certificate holders, (2) Efforts that holders of ownership rights certificates can take are filing lawsuits in the State Administrative Court against the Decree on the Cancellation of ownership rights certificates issued by the National Land Agency.

Keywords**: **Cancellation of Certificate, Occupation Permit, Court Decision

DAFTAR ISI

SAMPUL ..... **i**

HALAMAN JUDUL ..... **ii**

LEMBAR PERSETUJUAN ..... **iii**

PERNYATAAN ..... **iv**

UCAPAN TERIMA KASIH ..... **v**

ABSTRAK ..... **vi**

DAFTAR ISI ..... **x**

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah 1

B. Rumusan masalah 15

C. Tujuan penelitian 15

D. Manfaat penelitian 16

E. Orisinalitas penelitian 16

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak-Hak Penguasaan Tanah 21

1. Hak Milik 32
2. Hak Guna Bangunan 37
3. Hak Pakai 41

B. Hibah 42

C. Pendaftaran Tanah 47

1. Asas-Asas Dalam Pendaftaran Tanah 57
2. Kegiatan Pendaftaran Tanah 59
3. Sistem Pendaftaran Tanah 60
4. Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak 61

D. Pembatalan Hak Atas Tanah 72

E. Surat Izin Penghunian 84

F. Landasan Teori 89

1. Teori Perlindungan Hukum 89
2. Teori Kepastian Hukum 92

3. Teori Kewenangan 99
G. Kerangka Pikir 102
1. Kerangka Pikir.....102
2. Bagan Kerangka Pikir 104
3. Definisi Operasional.....105

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian 107
B. Pendekatan Masalah.....107
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum 110
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....113
E. Teknik Analisis Bahan Hukum 114

BAB IV PEMBAHASAN

A. Syarat-syarat Pembatalan Sertipikat.....115
B. Upaya Yang Ditempuh Terhadap Pembatalan Sertipikat .174

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....182
B. Saran.....182

DAFTAR PUSTAKA.....184
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....189

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendaftaran hak atas tanah dilakukan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, baik terhadap subjek ataupun objek hak atas tanah yang ada di Indonesia. Dengan dilakukannya pendaftaran hak atas tanah, maka masyarakat akan mendapatkan salinan Sertipikat yang menjadi bukti kepemilikan atas tanah hunian. Selain itu, pendaftaran hak atas tanah bertujuan sebagai sumber informasi ketika dibutuhkan menjadi dasar kekuatan hukum terhadap objek tanah tersebut.[1]

Sistem pendaftaran hak atas tanah terbagi atas 2 (dua) jenis. Pertama, sistem pendaftaran hak/publikasi positif (*Registration of Title*), dan yang kedua adalah sistem pendaftaran akta/publikasi negatif (*Registration of Deeds*). Dalam sistem publikasi positif, yang didaftarkan adalah hak dan perubahan-perubahannya kemudian. Sedangkan sistem publikasi negatif adalah pendaftaran yang dilakukan terhadap dokumen-dokumen yang membuktikan diberikannya hak atas objek yang didaftarkan, selain itu negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar. [2] Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan Indonesia memberlakukan sistem publikasi negatif. Namun, pemerintah sebenarnya tidak menganut

[1] Hal tersebut sejalan dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

[2] Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, Hlm. 76-77.

sistem publikasi negatif secara murni melainkan mengandung juga unsur sistem publikasi positif. Hal ini berarti bahwa walaupun negara tidak menjamin data fisik dan data yuridis, petugas pendaftaran tanah harus bersifat aktif untuk meneliti kebenaran data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Sebagaimana diketahui dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menentukan bahwa pendaftaran meliputi "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat".

Prosedur pendaftaran tanah yang melalui beberapa tahap dengan rentang waktu tertentu, harus dilakukan oleh pemohon pendaftaran hak atas tanah hingga Sertipikat Hak Milik bisa diberikan kepada pemohon tersebut. Panjangnya prosedur ini, oleh karena sifat pembuktian Sertipikat Hak Milik adalah sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat. Sehingga instansi yang berwenang, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN), harus meneliti dengan cermat sebelum menerbitkan suatu Sertipikat.[3]

Sertipikat Hak Milik dengan kekuatan pembuktian yang kuat menciptakan tingginya risiko konflik kepentingan untuk memiliki sebidang tanah ataupun bangunan dengan bukti kepemilikan. Hal tersebut menyebabkan banyaknya masalah ataupun celah hukum dalam proses penerbitan Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan oleh BPN. Misalnya

[3] Hal tersebut sejalan dengan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

munculnya Sertipikat ganda di atas sebidang tanah yang sama dengan nama pemegang hak yang berbeda. Tak jarang Sertipikat yang telah diterbitkan, dibatalkan oleh BPN ataupun berdasarkan putusan pengadilan dengan berbagai alasan dan pertimbangannya sendiri. Hal ini tentu saja mengaburkan makna dan tujuan awal dari pendaftaran tanah itu sendiri.

Pelaksanaan penerbitan suatu hak tidak jarang menimbulkan pro dan kontra ketika sesuatu telah ditandai sebagai milik seseorang. Seperti yang banyak terjadi terhadap Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan oleh BPN, ditemukan cukup banyak Sertipikat yang berdasarkan putusan pengadilan kemudian dibatalkan, lalu dianggap tidak sah dan mengikat secara hukum. Dalam pelaksanaan pembatalan suatu Sertipikat hak atas tanah, telah diatur sebagaimana yang termuat di dalam Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pembatalan Hak Atas Tanah (Selanjutnya disebut PP Nomor 18 tahun 2021) bahwa:

(1) Pembatalan hak atas tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:
    b. Sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertipikat hak atas tanah, untuk:
        1. Hak atas tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau
        2. Hak atas tanah yang dtelah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
    c. Karena adanya tumpang tindih hak atas tanah.
(2) Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.

Hal serupa ditegaskan dalam Pasal 54 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan (Selanjutnya disebut Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2011) yang pada intinya mengatur bahwa BPN Republik Indonesia diwajibkan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya. Hal ini dapat diartikan bahwa ketika sudah ada putusan berkekuatan hukum mengikat dari Pengadilan Tata Usaha Negara, maka BPN selaku Pejabat Tata Usaha Negara wajib untuk mematuhi dan melaksanakan putusan tersebut.

Selaku pemegang hak atas tanah yang ada di Indonesia, hal yang diharapkan oleh masyarakat dengan melakukan pendaftaran tanah adalah sebagaimana dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa *"untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah."* Jaminan kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud dalam ayat tersebut adalah tentang kepastian status hak yang didaftar. Artinya dengan masyarakat melakukan pendaftaran tanah atas tanah-tanah yang dikuasainya, dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar. Misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak

Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, ataupun Tanah Wakaf.

Kemudian terkait kepastian subjek hak, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya. Misalnya perseorangan Warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik). Dan yang terakhir kepastian objek hak, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.[4]

Berbagai harapan dengan dilakukan pendaftaran tanah tersebut tidak jarang mencederai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Banyaknya kasus yang terjadi menunjukkan adanya pengabaian terhadap hak untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sudah terdaftar. Terbukti dengan berbagai kasus yang terdaftar di Pengadilan Negeri ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara setempat yang berkaitan dengan sengketa tanah ataupun sengketa atas penerbitan Sertipikat ataupun segala hak yang berkaitan dengan tanah-tanah ataupun bangunan yang ada di Indonesia. Seperti salah satu kasus yang terjadi di Kota Makassar terkait permasalahan tanah yang terletak di Jalan dg. Tompo No. 25 Kota Makassar (melihat bagan 1 latar belakang masalah).

[4] Sejalan dengan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Asal muasal tanah ini adalah berasal dari Sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Nomor 308/Kelurahan Maloku tertanggal 4 februari 1971 yang berasal dari pemecahan HGB No. 10/Maloku atas nama Thoeng Tiong Giok alias Robert Tunggeleng. Pada masa kepemilikan Thoeng Tiong Giok tepatnya pada tahun 1964, objek tanah tersebut disewa oleh Pemerintah Kota Makassar untuk dengan istirlah "*Direquereer*" untuk diberikan hak huni sementara kepada pegawai-pegawai pemerintahan salah satunya adalah kepada St. Hadjerah Dg. Djia selaku istri dari mendiang seorang jaksa. St. Hadjerah Dg. Djia mulai menghuni objek tanah pada tanggal 31 Januari 1983 hingga batas waktu 31 Desember 1984 sebagaimana termuat di dalam Surat Izin Penghunian (SIP) Nomor 37./KUP/SIP/R1983 yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Makassar. Akan tetapi, hingga batas waktu surat izin penghunian tersebut habis, St. Hadjerah Dg. Djia tidak meninggalkan objek tanah melainkan terus menerus tetap tinggal tanpa alas hak yang sah bahkan telah mengalihkan penguasaan objek rumah kepada H. Bachtiar sebagai pembayaran utang piutangnya pada tahun 1992 sebagaimana surat penyerahan untuk dikuasai yang dibuat pada tanggal 26 Maret 1992 tanpa seizin dari Pemerintah Kota Makassar selaku Pemberi Surat Izin Penghunian.

Masa penguasaan fisik objek tanah oleh H. Bachtiar, pada tahun 1992 ahli waris dari Thoeng Tiong Giok melakukan hibah dengan dasar Akta Keterangan Hak Waris atas objek rumah kepada Tresje Ticoalu

sebagaimana yang tertuang di dalam Akta Surat Hibah Rumah Nomor 133 Tanggal 31 Juli 1992 yang dibuat oleh dan dihadapan Notaris Susanto Wibowo, SH. Atas adanya peralihan hibah tersebut, kemudian Tresje Ticoalu mengajukan permohonan peningkatan hak dari Sertipikat Hak Guna Bangunan menjadi Sertipikat Hak Milik kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar. Berdasarkan Surat keputusan kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Sulawesi Selatan tanggal 5 April 1993 No. 9/9/53-01/M/I/1993, kemudian terbit Sertipikat Hak Milik Nomor 875/Maloku tertanggal 11 Mei 1993 seluas 523 m^2 atas nama Tresye Ticoalu, SE.

Beberapa tahun setelah terbitnya Sertipikat Hak Milik tersebut, H. Bachtiar baru mengajukan Surat Izin Penghunian terhadap objek sengketa pada tanggal 8 Agustus 2002 yang mana berdasarkan Surat Izin Pengunian tertanggal 3 Peburari 2003 Nomor 181-2/05/SIP/Pesat yang diterbitkan oleh pemerintah kota makassar, menyatakan memberikan izin hunian kepada H. Bachtiar selaku purnawirawan TNI serta penghuni fisik objek bangunan dengan masa berlaku hunian sampai dengan 3 februari 2005 dan tidak dapat dilakukan perpanjangan. Setelah habisnya masa hak huni yang dimiliki oleh H. Bachtiar, ternyata H. Bachtiar menginginkan untuk menguasai objek rumah dengan hak penuh sehingga pada tanggal 1 April 2005 H. Bachtiar mengajukan gugatan TUN atas diterbitkannya Sertipikat Hak Milik No. 875/Maloku atas nama Tresye Ticoalu sebagaimana perkara di Mahkamah Agung Nomor 459K/TUN/2006 jo. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar Nomor

04/B.TUN/2006/PT.TUN.Mks jo. Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 22/G.TUN/2005/PTUN, dalam amar putusannya menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak dapat diterima.

Berdasarkan usaha pembatalan Sertipikat yang diajukan oleh H. Bachtiar, maka Tresje Ticoalu kemudian mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum terhadap:

1. Hadjerah, selaku penerima Surat Izin Penghunian (SIP) yang pertama lalu yang menguasai objek melebihi batas waktu kemudian menyerahkan hak hunian tersebut kepada H. Bachtiar tanpa alas hak yang sah;
2. H. Bachtiar, selaku penguasa objek sengketa tanpa izin sejak tahun 1992 hingga gugatan a quo di ajukan;
3. Walikota Makassar, selaku pemberi Surat Izin Penghunian;
4. Kantor Pertanahan Kota makassar, selaku pihak yang melakukan pemblokiran objek sengketa;

Putusan Mahkamah Agung Nomor 3549 K/PDT/2015 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 273/PDT/2014/PT. Mks Jo. Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 232/PDT.G/2013/PN.Mks antara Tresje Ticoalu melawan Hadjerah Dkk, menyatakan bahwa Penggugat adalah pemilik saah atas objek sengekta dan menyatakan Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum. Tresje Ticoalu seharusnya sudah bisa bernafas dengan lega ketika haknya untuk menguasai dan menikmati objek tanah miliknya telah mendapatkan payung hukum setelah

melalui begitu banyak prosedur persidangan. Akan tetapi, masalah lain kemudian muncul ketika H. Bachtiar kemudian mengajukan gugatan kembali di Pengadilan Negeri Makassar tanpa melibatkan Ny. Tresje Ticoalu sebagai pemilik sah atas objek tanah. Dalam perkara putusan Mahkamah Agung Nomor 1480 K/PDT/2020 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 34/PDT/2019/PT.MKS jo. Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 64/Pdt.G/2018/PN.Mks, inti amar putusannya adalah menyatakan Sertipikat Hak Milik Ny. Tresje Ticoalu dinyatakan tidak sah dan tidak mengikat dengan hukum hanya karena adanya SIP dari Pemerintah Kota Makassar yang dimiliki oleh H. Bachtiar. Selain adanya SIP yang diajukan sebagai bukti, diketahui fakta hukum lain bahwa adanya keputusan dari Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar yang melakukan pembatalan Sertipikat pada tahun 2013 karena mengandung cacat administrasi sedangkan pada tahun 2005 telah ada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang menyatakan Sertipikat sah dan tidak dapat dibatalkan. [5]

Ketidakpastian akan hak dari Ny. Tresje Ticoalu sangat dirasakan, karena bagaimana bisa suatu Sertipikat yang telah terbit bahkan berdasarkan Putusan Pengadilan TUN telah *Inkracht* di tingkat Mahkamah Agung yang intinya menyatakan penerbitan Sertipikat tersebut sah dan tidak dapat dibatalkan. Tetapi mengapa BPN Kota Makassar yang seharusnya menjalankan dan menaati putusan tersebut, memilih abai dan

[5] Merujuk pada Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 1480 K/PDT/2020 Tertanggal 10 Oktober 2020.

mengeluarkan putusan yang sebaliknya dengan mengenyampingkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara? Kasus ini tentu saja memberikan ketidakpastian bagi pemegang hak atas tanah serta memberikan peluang terjadinya celah hukum ataupun penyalahgunaan wewenang yang mana tentu saja akan merugikan pihak pemegang hak atas tanah tersebut.

Meninjau lebih dalam terkait keputusan hakim, dalam putusan tersebut mengandung kewenangan absolut[6] yang mana untuk menyatakan suatu produk hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara batal atau tidak berlaku, maka pembatalan tersebut harus diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara wilayah setempat dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Peristiwa ini menimbulkan pertanyaan apakah hakim dalam memeriksa perkara tidak mempertimbangkan fakta hukum ini, ataukah patut diduga adanya iktikad tidak baik dari H. Bachtiar yang seolah-olah menyembunyikan fakta hukum bahwa pembatalan Sertipikat sepatutnya diajukan sesuai kompetensi absolut dari suatu badan peradilan. Dalam perkara yang diajukan oleh H. Bachtiar tersebut seolah mengesampingkan kekuatan hukum dari Putusan hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:[7]

---

[6] Yodi Martono Wahyunadi, http://PTUN-Jakarta.go..id, Diakses pada tanggal 29 Juni 2022, Pukul 12.39 WITA.

Kompetensi Absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa.

[7] Soepomo R., 1993. *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Pradnya Paramita, Jakarta, Hlm. 75.

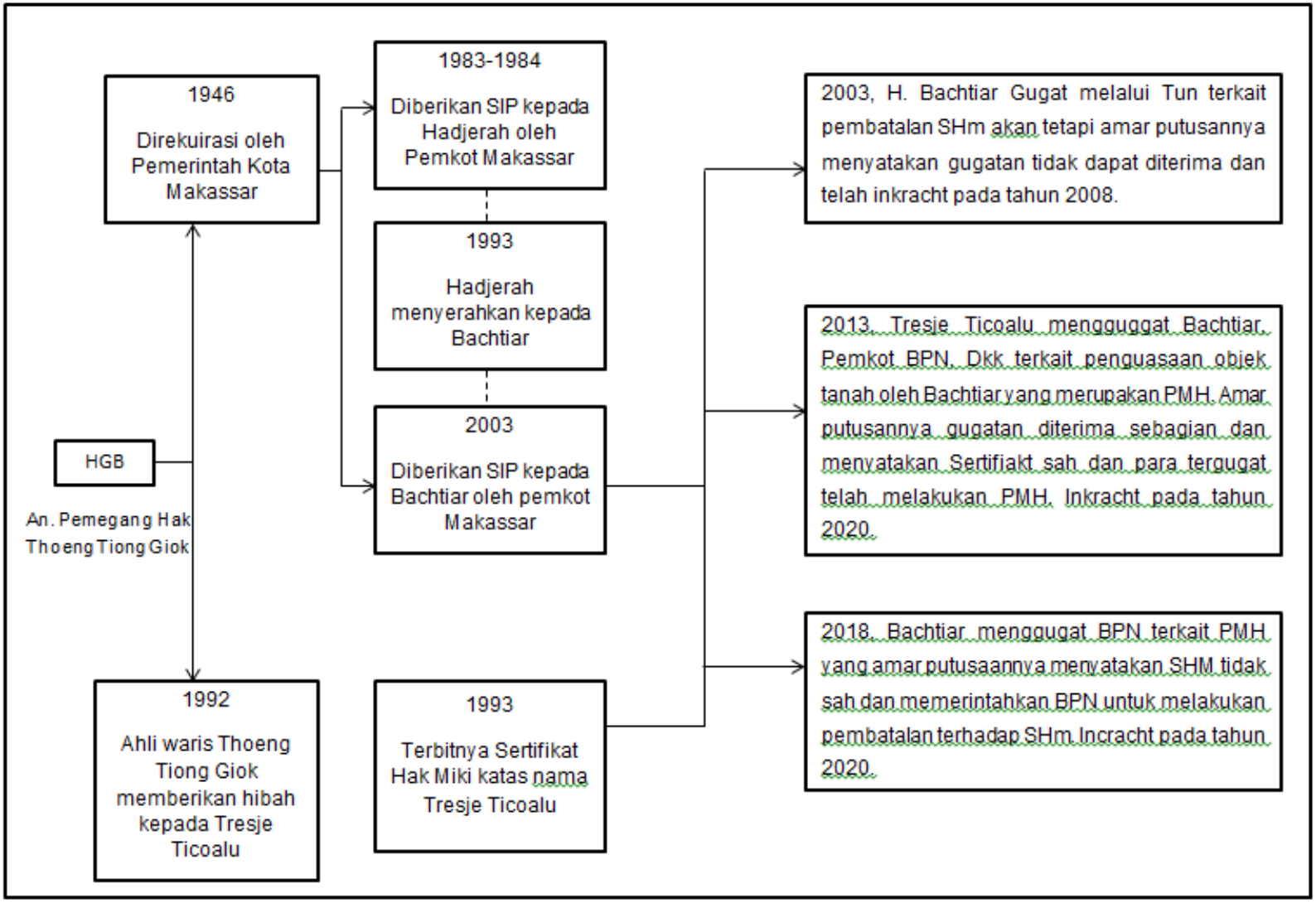
1. Kekuatan Mengikat, penyerahan sengketa oleh pihak-pihak kepada pengadilan untuk diperiksa atau diadili, mengandung arti bahwa yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati oleh kedua belah pihak.
2. Kekuatan Pembuktian, dituangkannya putusan dalam bentuk tertulis, yang merupakan akta otentik, tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak yang mungkin diperlukannya untuk mengajukan banding, kasasi atau pelaksanaannya.
3. Kekuatan Eksekutorial, putusan tidak dimaksudkan untuk menetapkan hak atau hukumnya saja, tetapi untuk menyelesaikan sengketa, terutama merealisasikan dengan sukarela atau secara paksa. Putusan selain menetapkan dengan tegas hak atau hukumnya juga supaya dapat direalisasi, dan mempunyai kekuatan eksekutorial (untuk dilaksanakan).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah putus pada tahun 2005 sangat jelas mengartikan bahwa putusan yang mengikat akan tetapi karena Kepala Kantor Pertanahan tidak menjalankan putusan tersebut melainkan mengeluarkan suatu putusan yang kontradiktif sehingga menimbulkan celah hukum baru yang mengesampingkan Putusan Pengadilan Nomor 22/G.TUN/2005/PTUN.Mks tersebut.

Selain mengenyampingkan KTUN tersebut, yang perlu dikaji lagi adalah bagaimanakah H. Bachtiar kemudian bisa dinyatakan pihak yang berhak atas objek sengketa hanya dengan dasar hukum Surat Izin Penghunian yang diberikan oleh Pemerintah Kota Makassar di atas tanah Hak Milik yang telah terdaftar. Dalam perkara sebelumnya yang telah diajukan oleh Ny. Tresje Ticoalu (Putusan Mahkamah Agung Nomor 3549 K/PDT/2015 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 273/PDT/2014/PT. Mks Jo. Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 232/PDT.G/2013/PN.Mks), Pemerintah Kota Makassar telah dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum dengan menerbitkan Surat Izin Penghunian di atas tanah milik Penggugat (Tresje Ticoalu) kepada H. Bachtiar. Akan tetapi di dalam perkara yang diajukan oleh H. Bachtiar (Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1480 K/Pdt/2020 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar 34/PDT/2019/PT.MKS jo. Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 64/Pdt.G/2016/PN.Mks) seolah putusan *Inkracht* sebelumnya tidak pernah ada oleh karena patut diduga adanya iktikad tidak baik dari H. Bachtiar yang tidak menarik pihak-pihak yang seharusnya terlibat dalam perkara tersebut termasuk Tresje Ticoalu selaku pemegang hak atas tanah maupun Pemerintah Kota Makassar selaku instansi yang mengeluarkan izin hunian kepada H. Bachtiar. Hal inilah yang memicu dan membuat banyaknya terjadi celah-celah hukum oleh karena keputusan-keputusan yang tidak berkesinambungan atau kontradiktif.

Adanya putusan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1480 K/Pdt/2020 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar 34/PDT/2019/PT.MKS jo. Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 64/Pdt.G/2016/PN.Mks yang pada intinya menyatakan Sertipikat Hak Milik Nomor 875/Maloku dinyatakan tidak sah dan tidak mengikat, serta menyatakan H. Bachtiar selaku Pemegang Surat Izin Penghunian sebagai pihak yang berhak atas objek sengketa, telah menggugurkan dan mengenyampingkan perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum yang dimiliki Tresje Ticoalu selaku pemegang sah Sertipikat Hak Milik Nomor 875/Maloku sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 3549 K/PDT/2015 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 273/PDT/2014/PT. Mks Jo. Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 232/PDT.G/2013/PN.Mks.

Bagan 1 Latar Belakang



B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Apakah pembatalan Sertipikat Hak Milik dengan dasar Surat Izin Penghunian telah memenuhi syarat dan ketentuan yang berlaku?
2. Apa upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemegang Sertipikat Hak Milik terhadap Surat Keputusan Pembatalan Sertipikat yang diterbitkan berdasarkan putusan pengadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Surat Izin Penghunian yang dapat membatalkan Sertipikat Hak Milik.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis upaya yang dapat ditempuh oleh pemegang sertfikat hak milik terhadap surat keputusan pembatalan Sertipikat yang diterbitkan berdasarkan putusan pengadilan telah memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum perdata dan secara khusus hukum agraria serta ilmu hukum administrasi negara.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai saran dan pertimbangan atas celah hukum tumpang tindih putusan terhadap kepemilikan hak atas tanah.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk menjamin orisinalitas penelitian ini, berikut dicantumkan beberapa publikasi ilmiah yang membahas tentang pembatalan Sertipikat:

1. Pembatalan Sertipikat Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh Hakim (analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Ngawi No. 11/Pdt.G/2012/Pn.Ngw) yang ditulis oleh Damar Ariadi, Burhanuddin Haraharap, dan Agus Saptono pada Jurnal Reportorium Volume IV No. 2 Juli-Desember 2017. Pada penelitian ini, rumusan masalah yang dikaji adalah pertama, analisis terhadap pertimbangan hakim dalam mengambil putusan pada perkara Nomor 11/pdt.G/2012/PN.Ngw. Kemudian yang kedua, perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik yang dibatalkan oleh hakim.

   Simpulan hasil penelitian, diuraikan bahwa pertimbangan hakim membatalkan Sertipikat Hak Milik Nomor 227 atas nama Panikem selaku Tergugat dalam putusan peraka Nomor 11/Pdt.G/2012/PN/Ngw tertanggal 13 April 2012 cenderung lebih mempertimbangkan bukti-bukti tertulis dan keterangan para saksi yang diajukan oleh Sajak selaku Penggugat karena dianggap saling berkaitan satu sama lain, sehingga bukti kepemilikan Sertipikat Hak Milik atas tanah Tergugat dan juga bukti penguasaan atas tanah Tergugat tidak dianggap sebagai bukti yang kuat oleh hakim di dalam perkara Nomor 11/Pdt.G/2012/PN.Ngw.

Kemudian terhadap perlindungan yang diberiikan oleh hukum terhadap pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik yang dibatalkan oleh Hakim yaitu bahwa pemegang sah hak atas tanah harus diberikan perlindungan baik secara represif yaitu dengan adanya ketentuan pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan secara preventif, yaitu peran hakim dalam menentukan pemegang sah hak atas tanah dengan adanya Sertipikat Hak Milik atas tanah, dan dengan memberikan upaya hukum yang mencakup upaya hukum perlawanan (verzet), banding, dan kasasi.

2. Analisis hukum pembatalan Sertipikat Hak Milik atas tanah karena menjalankan putusan pengadilan yang ditulis oleh Nurul Fitria, Muh. Arfah Pattereng dan Sulkifli Makkawaru pada Jurnal Paradigma Administrasi Negara Vol. 3 (2):117-122 Juni 2021. Pada penelitian ini, rumusan masalah yang dikaji adalah bagaimana pembatalan Sertipikat Hak Milik atas tanah karena menjalankan putusan pengadilan dan bagaimana efektivitas putusan pengadilan dalam memenuhi unsur kepastian hukum dalam hal pembatalan Sertipikat Hak Milik.

Penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa pembatalan akta tanah adalah pernyataan batal suatu tindakan hukum atas perbuatan hukum atas tuntutan pihak-pihak oleh Undang-Undang Pasal 11 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 11 Tahun 2016 tentang

penyelesaian kasus pertanahan dibenarkan untuk menuntut pembatalan tersebut. Akibat hukum pembatalan hak milik atas tanah berdasarkan putusan pengadilan maka akta berdasarkan jual beli tanah tersebut batal dan tanah sengketa menjadi hak milik dari Penggugat, akibat dari pembatal akta Pejabat Pembuat Akta Tanah ini dilakukan oleh kesalahan sehingga mengakibatkan cacat administrasi pada akta tanah.

Bahwa berdasarkan pertimbangan majelis hakim sesuai putusan Pengadilan Negeri Sungguminasa Nomor 40/PDT.G/2008/PN.Sgm tanggal 30 September 2009. Substansi Pembatalan adalah membatalkan Sertipikat Hak Milik Nomor 01006/Panciro tanggal 28 November 2013 sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur No. 00541/Panciro 2013 tertanggal 15 November 2013, seluas 5.596 m^2, sampai saat ini tercatat atas nama Drs. H. A. Salam Manruppai yang terletak di Desa Panciro, Kecamatan Bajeng, Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan dalam daftar umum dan daftar isian lainnya yang ada pada administrasi pendaftaran serta mematikan buku tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan kedua penelitian tersebut, maka perbedaan antara penelitian-penelitian terdahulu dengan saat ini adalah, dalam penelitian ini yang menjadi dasar pertimbangan hakim melakukan pembatalan Sertipikat Hak Milik adalah adanya pihak yang mengajukan gugatan dengan dasar Surat Izin Penghunian yang diterbitkan oleh Pemerintah

Kota Makassar di atas objek tanah yang telah terdaftar tersebut. Oleh karena itu, keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan. Namun sekiranya ada penelitian yang menyerupai sehingga penelitian ini dapat melengkapi serta dapat menjadi bahan perbandingan.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

.

A. Hak-Hak Penguasaan Tanah

Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasai secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.[8]

Hal yang serupa ditegaskan kembali bahwa pengertian "penguasaan" dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik,

[8] Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, Hlm. 23.

pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah.[9]

Ada juga penguasaan secara fisik, misalnya kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan), akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 UUPA. [10]

UUPA mengatur dan ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:

1. Hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
2. Hak menguasasi dari negara, yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik; dan
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas:
    a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53.

[9] *Ibid*.
[10] Urip Santoso, 2006, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, Hlm. 73.

b. Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49.
c. Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39 dan Pasal 51.

Biarpun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Dalam hal hak menguasasi dari negara yang meliputi semua tanah tanpa terkecuali, hak menguasai dari negara tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik, sebagai yang dirumuskan dalam Pasal 2. [11]

Selanjutnya dalam ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret, yakni: [12]

a. Mengatur hal-hal mengenai penciptanya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan pada hak penguasanya;
b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan
e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Diberikannya hak atas tanah tersebut, maka antara orang atau badan hukum itu telah terjalin suatu hubungan hukum. Dengan adanya hubungan hukum itu, dapatlah dilakukan perbuatan hukum oleh yang

[11] Boedi Harsono. *Op. Cit.,* Hlm. 24.-25.
[12] *Ibid.,* Hlm. 26-27.

mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain. Untuk hal-hal tersebut, umpamanya dapat melakukan perbuatan hukum berupa jual-beli, tukar menukar dan lain-lain. [13]

Sebagaimana diketahui bahwa dalam konsep hukum perdata hak kepemilikan atas tanah merupakkan hubungan hukum kepemilikan secara hakiki diakui keberadaannya, dijunjung tinggi, dihormati dan tidak boleh diganggu guat oleh siapapun. Hak kepemilikan merupakan sumber kehidupan dan kehidupan bagi pemiliknya, oleh karenanya orang yang mempunyai hak yang sah secara hukum harus mendapatkan perlindungan oleh negara. hak milik (*property rights*) merupakan suatu hak yang mempunyai hubungan kepemilikan yang tertinggi tingkatannya dibandingkan dengan hak-hak kepemilikan lainnya. Hubungan tanah dengan pemiliknya menimbulkan hak dan kewajiban maupun wewenang atas tanah yang dihaki, secara luas dikatakan oleh Lisa Whitehouse *"property is basic to the social walfare, people seek it, nations war it, and no one can do without it".*[14]

Konsep negara hukum, mendefinisikan bahwa hukum tidak sekedar berfungsi sebagai keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), lebih penting adalah untuk menciptakan kesejahteraan yang lebih baik bagi raykaat dan mencapai tujuan hukum itu sedniri yaitu keadilan serta melaksanakan hukum secara konsisten. [15]

---

[13] K. Wantjik Saleh, 1977, *Hak anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 15.
[14] Widhi Handoko, *Op. Cit.,* Hlm. 101.
[15] *Ibid*., Hlm. 121-122.

Selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak (baik itu dilakukan karena jual beli, hibah, warisan, dan lain-lain pengalihan hak atas tanah), maka pemegang hak yang sebenarnya (penjual, pewaris, orang yang menghibahkan dan lain-lain orang yang mengalihkan hak atas tanahnya) menjadi kehilangan haknya. Orang yang telah mengalihkan (memindahkan) haknya tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada penerima hak.[16]

Berkenan dengan tujuan pendaftaran tanah khususnya pada ketentuan tertib administrasi dalam sistem pendaftaran tanah semestinya harus dimulai dari proes pra-pendaftaran ditingkat kelurahan. Terdapat surat-surat ganda/dobel khususnya surat letter D/C desa dan surat-surat hhak penguasaan/pengeolaan atas tanah negara, menunjukkan bahwa ketentuan hukum tentang tertib administrasi ini belum terpenuhi atau belum tercapai. Penyebab lain kurang efektif dan efisiennya sistem ini adalah dikarenakan lemahnya pengawasan terhadap jalannya sistem birokrasi dan pelayanan publik, mulai pada tingkat pra-pendaftaran sampai dengan pelaksanaan pendaftaran. Kondisi existing sistem pendaftaran *stelsel publisitas negative* (berunsur positif) sangat terlihat pada tahap post penerbitan Sertipikat, dimana tahap ini seakan-akan tidak menentukan apapun, disebabkan terdapatnya ketidakpastian hukum terhadap pemegang Sertipikat hak atas tanah (sewaktu-waktu pemegang

[16] *Ibid.,* Hlm. 146.

hak atas tanah masih dimungkinkan digugat oleh pihak ketiga, bahkan orang yang tidak punya kepentingan atau tidak punya hubungan dengan kepemilikan hak atas tanah bisa melakukan pemblokiran atau gugatan hanya didasarkan pada photocopy Sertipikat). [17]

Akar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut:[18]

1. Konflik kepentingan, yang disebabkan karena adnaya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantitf (contoh hak sumber daya agraria termasuk tanah), ekpentingan proseduran maupun kepentungan psiklogis.
2. Konflik structural, yang disebabkan antara lain karena: pola perilaku atau interaksi yang destruktif; control pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan dan ekwenangan yang tidak seimbang; serta factor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambar kerjasama.
3. Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yangd gunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku; perbedaan gaya hidup, ideology atau agama/kepercayaan.
4. Konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah; penhulangan perilaku yang negative.

[17] *Ibid.*, Hlm. 319.

[18] Maria S.W. Sumarjdono, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Social Dan Budaya, Kompas, Jakarta, 2008, Hlm. 112-113.

5. Konflik data, yang disebbakan karena informasi yang tidak lengkap; informasi yang keliru; pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan; interprestasi data yang berbeda; dan perbedaan prosedur penilaian.

Selain itu, diketahui pula hak-hak penguasaan tanah pada jaman dahulu dikenal sebagai Hak Eigendom. Pemberlakukan UUPA yang kemudian mengkonversi hak kepemilikan kebendaan yang diatur dalam Buku II BW, yang mana diatur sangat jelas dalam Pasal I ayat (1) dan (3) buku kedua UUPA bahwa:

(1) "Hak Eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali juka yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.[19]

(3) "Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan indonesianya, mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1), dengan jangka waktu 20 tahun."

[19] Sejalan dengan Pasal 21 UUPA yang berbunyi: (1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik; (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.; (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.; (4) Selama seseorang disamping kewarga-negaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) Pasal ini.

Sejak UUPA berlaku hak atas tanah bekas hak eigendom yang tidak dikonversi dan tidak dialihkan kepada pihak ketiga gugur dan tanah tersebut kembali dikuasai oleh negara. Negara secara sepihak menyatakan bahwa tanah tersebut kembali ia dikuasai dan negara bebas menyerahkan hak atas tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan permohonan dari yang berkepentingan.[20]

Ketentuan permohonan dan pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak barat diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri (PMDN) Nomor 3 tahun 1979. BAB I ketentuan umum PMDN tersebut menyatakan:[21]

Pasal 1

Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak barat yang menurut ketentuan undang-undang no. 5 tahun 1960 berakhir masa berlakunya selambat-lambatnya pada tanggal 24 september 1980, pada saat berakhirnya hak yang berangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan dalam keputusan presiden No. 32 tahun 1979 dan peraturan ini.

Pasal 3

(1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah asal konversi hak barat yangd imaksud dalam Pasal 1, dan masih

[20] A.P. Parlindungan, Berakhirnya hak-hak atas tanah menurut system UUPA, Banding, CV Mandar Maju, 2011, Hlm. 6.

[21] Elza Syarief, *Op. Cit*., Hlm. 45.

memerlukan tanah yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan hak baru, sepanjang dipenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam peraturan ini.

(2) Permohonan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini wajib diajukan dalam tenggang waktu selambat-lambatnya pada tanggal 24 september 1980.

Pasal 5

Ketentuan-ketentuan dalam peraturan ini berlaku juga bagi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah asal konversi hak barat yang berakhir sebelum tanggal 24 september 1980, dan sampai saat berlakunya peraturan ini belum diselesaikan.

Konversi hak atas tanah adlaah perubahan status hak atas tanah menurut hukum yang lama sbeelum berlakunya UUPA, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dan hukum adat menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Prinsipnya, konversi ini terjadi dari hak atas tanah ke hak atas tanah, bukan dari hak menguasai negara atas tanah ke hak atas tanah.[22]

Terkait dengan persengketaan tanah di peradilan umum begitu banyak, terutama terhadap tanah-tanah bekas hak eigendom baik yang sudah berSertipikat, berSertipikat tetapi sudah mati dan tidak diperpanjang si pemilik, maupun yang belum berSertipikat sehingga dikuasai kembali

[22] Urip Santoso, *Op. Cit.*, Hlm. 115.

oleh negara. Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979 tentang pokok-pokok kebijaksanaan dalam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak-hak barat menyatakan:[23]

> "tanah-tanah perkampungan bekas hak guna bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diprioritaskan kepada rakyat yang mendudukinya setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah."

Kebijakan pertanahan nasional, hal-hal yang menyangkut hukum, kebijakan, dan pedoman dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun keputusan presiden menjadi tanggungjawab pemerintah pusat sebagai mana diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 25 tahun 2000 yaitu mengenai:[24]

1. Penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah;
2. Penetapan persyaratan Landreform;
3. Penetapan standar administrasi pertanahan;
4. Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan;
5. Penetapan kerangka dasar kadastral nasional.

1) **Hak Milik**

Hak Milik atas tanah menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Turun temurun artinya Hak

[23] Elza Syarief, *Op. Cit*., Hlm. 72.

[24] Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, Hlm. 94.

Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gagasan pihak lain, dan tidak mudah dihapus. Terpenuhi, artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. [25]

Unsur-unsur terhadap definisi Hak Milik dapat diurai seperti bersifat turun-temurun, terkuat dan terpenuh, dipunyai oleh orang serta memiliki fungsi sosial. Dalam menggunakan hak milik atas tanah harus memperhatikan fungsi social hak atas tanah, yaotu tidak boleh merugikan kepentingan orang lain, penggunaan tanah harus memperhatikan sifat, tujuan, dan keadaan tanahnya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan adanya kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan dicegah kerusakannya.[26]

Sifat hak kebendaan menurut Burgerlijk Wetboek adalah mutlak sebab yang berhak atas benda itu memiliki kekuasaan tertentu untuk mempertahankan hak tersebut terhadap siapa pun. Hak kebendaan yang

[25] Urip Santoso, *Op.Cit.*, Hlm. 90-91.
[26] Urip santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2015, Hlm. 38.

paling sempurna adalah eigendom. Untuk setiap benda tidak bergerak harus ditunjuk ahli warisnya; jika tidak maka benda itu menjadi milik negara (Pasal 520 Burgerlijk Wetboek). Tentang tanah diatur dalam Buku II Burgerlijk Wetboek. Ihwal jenis barang tak bergerak, misalnya, diatur dalam Pasal 506 BW, tentang hak milik eigendom Pasal 570 mengatur:

> "Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan-ketentuan Perundang-undangan."

Demikianlah perumusan mengenai hak milik mernutu Pasal 570 BW. Dan dari situ dapat disimpulkan bahwa hak milik adalah hak yang paling utama jika dibandingkan dengan hak-hak kebendaan yang lain. Karena yang berhak itu dapat menikmatinya dengan sepenuhnya dan menguasainya dengan sebebas-bebasnya. Pengertian dapat menguasai benda itu dengan sebebas-bebasnya bisa diartikan dua arti, yang pertama ialah dalam arti dapat memperlainkan (*vervreem den*), membebani, menyewakan dan lain lain. Yaitu pookonya dapat melakukan perbuatan hukum terhadap sesuatu zaak. Yang kedua ialah dalam arti dapat memetik buahnya, memakainya, merusak, memelihara dan lain-lain, yaitu pokoknya dapat melakukan perbuatan-perbuatan yang materiil. [27]

[27] Sri Soedewi Masjjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Yogyakarta, Liberty, 2004, Hlm. 42.

Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memerhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.[28]

Peralihan Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu:

1. Beralih, artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka Hak Miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.
2. Dialihkan/pemindahan hak, artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, lelang.

[28] *Ibid.,* Hlm. 80.

Kepemilikan Hak Milik atas tanah, yang perlu diperhatikan adalah siapakah yang menjadi subjek dari Hak Milik. Urip Santoso menguraikan bahwa yang dapat mempunyai (subjek hak) tanah Hak Milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya adalah sebagai berikut:[29]

a. Perseroangan, artinya hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik (Pasal 21 ayat (1) UUPA). Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarganegaraan Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik.
b. Badan-badan hukum, yang artinya pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya (Pasal 21 ayat (2) UUPA). Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu bank-bank tanah yang didirikan oleh negara (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.

Walaupun Hak Milik diberikan sebagai hak terpenuh dan terkuat, akan tetapi Hak Milik bisa hapus sebagaimana di dalam Pasal 27 UUPA yang mengatur bahwa:[30]

a) Tanahnya jatuh kepada negara
    1. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18
    2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
    3. Karena ditelantarkan

[29] Urip Santoso, *Op.Cit*., Hlm. 79.

[30] Hal Tersebut Sejalan Dengan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria,

4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2)

b) Tanahnya musnah, artinya kalua dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

2) **Hak Guna Bangunan**

Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan diatur dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 UUPA menyebutkan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sampai dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Asal tanah Hak Guna Bangunan sebagaimana dalam Pasal 37 UUPA menyebutkan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Sedangkan dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 (selanjutnya disebut PP Nomor 40 tahun 1996) tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah pengelolaan atau tanah Hak Milik. Kemudian tentang kapan terjadinya Hak Guna Bangunan, disebutkan bahwa Hak Guna Bangunan berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan di bawah ini:

a. **Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara**

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh BPN berdasarkan Pasal 4, Pasal 9, Pasal 14 PP Nomor 14 Tahun 1996 sedangkan Pasal 48 Permen ATR/BPN Nomor 9 Tahun 1999. Hak Guna Bangunan ini terjadi sejak keputusan tersebut didaftarkan oleh pemohon kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah.

Dalam hal pemberian jangka waktunya, Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Permohonan perpanjangan jangka waktu untuk pembaruan Hak Guna Bangunan ini diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut untuk perpanjangannya. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam buku tanah pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat.

Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Guna Bangunan untuk perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan adalah:[31]

a) Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;

[31] Hal tersebut sejalan dengan Pasal 37 ayat (4) Peratuan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

b) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
d) Tanah tersebut masih sesuai dengan rencana tata ruang;
e) Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
f) Sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
g) Keadaan tanah dan masyarakat sektiar.

b. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan

Hak Guna Bangunan ini terjadi sejak keputusan pemberian hak tersebut didaftarkan kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah.

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua pulluh) tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Perpanjangan waktu atau pembaruan Hak Guna Bangunan ini atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Permohonan perpanjangan jangka waktu atas pembaruan Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya.

c. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta PPAT ini wajib didaftarkan kepada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah.

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, tidak ada perpanjangan jangka waktu. Namun atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Guna Bangunan dapat diperbarui dengan pembe rian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat.

3) **Hak Pakai**

Pada Pasal 41 ayat (1) UUPA telah diatur bahwa:

> Hak untuk menggunakan dana 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 perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang.

Kemudian dijelaskan lebih lanjut, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atas tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan

pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian pengolahan tanah, segala sesuai asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang.[32]

Subjek Hak Pakai sebagaimana dalam Pasal 42 UUPA dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas tanah mengatur bahwa:

a. Warga Negara Indonesia;
b. Orang-orang asing yang ebrkedudukan di Indonesia;
c. Badan-badan hukum yang didiirkan menurut hukum Indonesia;
d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan
e. Instansi pemerintahan.

B. Hibah

1) Pengertian Hibah

Hibah dapat diberikan kepada semua orang tanpa memandang ras, agama, kulit dan sebagainya. Biasanya pemberian-pemberian tersebut tidak akan pernah dicela oleh pihak keluarga yang tidak menerima pemberian itu, karena pada dasarnya seseorang pemilik harta kekayaan berhak dan leluasa untuk memberikan harta bendanya kepada siapapun. Kansil berpendapat, hibah adalah suatu perjanjian dimana pihak pertama

[32] Ali Achmad Ghomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahani Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan Ii Sertipikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pusaka Publisher, Jakarta, Hlm. 43.

akan menyerahkan suatu benda karena kebaikannya kepada pihak lain yang menerima kebaikannya itu. [33]

Menurut R.Subekti, hibah atau diartikan sebagai pemberian (*schenking*) ialah perjanjian (*obligator*), dimana pihak yang satu menyanggupi dengan cuma-cuma (*om niet*) dengan secara mutlak (*onnerroepelijk*) memberikan suatu benda pada pihak yang lain yaitu pihak yang menerima pemberian itu. Sebagai suatu perjanjian, pemberian itu seketika mengikat dan tidak dapat ia tarik kembali begitu saja menurut kehendak satu pihak.[34]

Sebagaimana di dalam Pasal 1683 *Burgerlijk Wetboek (BW)* yang diatur bahwa:

> "tiada suatu hibah mengikat si penghibah, atau menerbitkan sesuatu akibat yang bagaimanapun selain mulai hari penghibahan itu dengan kata-kata yang tegas telah diterima oleh si penerima hibah itu sendiri atau oleh seorang yang dengan suatu akta diterima oleh si penerima hibah itu telah dikuasakan untuk menerima penghibahan-penghibahan yang telah diberikan kepada si penerima hibah atau akan diberikan kepadanya dikemudian hari. Jika penerimaan tersebut telah dilakukan di dalam surat hibah sendiri, maka ini akan dapat dilakukan di dalam suatu akta otentik yang terkemudian, yang aslinya harus disimpan, asal yang demikian itu dilakukan di waktu si penghibah masih hidup, dalam hak mana penghibahan, terhadap orang yang belakangan disebut ini, hanya akan berlaku sejak hari penerimaan itu diberitahukan padanya."

Dari ketentuan tersebut tampak bahwa suatu penghibahan yang tidak secara serta-merta diikuti dengan penyerahan barangnya kepada si

[33] C.S.T.Kansil, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka Jakarta, hlm. 252.

[34] Subekti, 1995, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 95.

penerima hibah (tunai) seperti yang dapat dilakukan menurut Pasal 1687 BW, harus diterima dahulu oleh si penerima hibah, agar ia mengikat si penghibah. Penerimaan itu dapat dilakukan oleh si penerima hibah sendiri atau oleh seorang kuas ayang dikuasakan dengan akta notaris, surat kuasa mana harus berupa suatu kuasa khusus. Selanjutnya harus diperhatikan bahwa barang-barang bergerak sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 1687 BW itu dapat juga dihibahkan tanpa disertai penyerahan tunai, akan tetapi penghibahannya dilakukan dalam suatu akta sedangkan penyerahannya barang baru akan dilakukan kemudian. Dalam hal yang demikian harus diperhatikan ketentuan dalam ayat 2 Pasal 1683 BW tersebut yang memerintahkan dilakukannya "penerimaan" secara tertulis pula, yang dapat dilakukan di dalam suratnya hibah sendiri atau di dalam suatu akta otentik terkemudian, sedangkan penerimaan itu harus dilakukan di waktu si penghibah masih hidup. [35]

2) **Penarikan Hibah**

Pada dasarnya, hibah yang telah diberikan dan telah diterima oleh si penerima hibah tidak dapat ditarik kembali tanpa persetujuan dari penerima hibah. Akan tetapi, tidak menutup peluang untuk pembatalan ataupun penarikan hibah oleh karena tidak terpenuhinya syarat dari penerima hibah untuk menjalankan hibah yang telah diberikan tersebut. sebagaimana diatur dalam Pasal 1688 *Burgerlijk Wetboek* bahwa:

[35] *Ibid.,* Hlm. 103.

a. Karena tidak dipenuhi syarat-syarat dengan mana penghibahan telah dilakukan.

Maksud dari ketentuan ini, bahwa dalam hibah telah ditentukan syarat-syarat yang harus dijalankan oleh si penerima hibah sesuai dengan apa yang telah diatur oleh undang-undang. Misalnya si penerima hibah belum/tidak ada pada saat penghibahan dilakukan (telah meninggal dunia/belum dilahirkan) maka penghibahan tersebut dapat dibatalkan.

b. Jika si penerima hibah telah bersalah melakukan atau membantu melakukan kejahatan yang bertujuan mengambil jiwa si penghibah atau suatu kejahatan lain terhadap si penghibah.

Maksud dari ketentuan ini adalah suatu hibah dapat dibatalkan oleh pemberi hibah, apabila penerima hibah telah melakukan perbuatan-perbuatan ataupun memberikan bantuan dalam hal perbuatan yang dapat mengancam jiwa dan keselamatan dari pemberi hibah, atau perbuatan-perbuatan lain yang melanggar undang-undang dan dapat diancam dengan hukuman pidana. Suatu contoh kejahatan lain (selain pembunuhan) terhadap si penghibah adalah penistaan.

c. Jika ia menolak memberikan tunjangan nafkah kepada si penghibah setelah orang ini jatuh dalam kemiskinan.

Pada hal ini barang telah diserahkan penghibah kepada penerima hibah, akan tetapi penerima hibah menolak untuk

memberi bantuan nafkah kepada si pemberi hibah setelah penghibah menghadapi penurunan dalam konsidi perekonomiannya atau jatuh miskin. Jatuh miskin disini di maksudkan adalah keadaan dimana seseorang baik ia sebagai keluarga maupun diri sendiri tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pokok (sandang, pangan, papan), selain itu juga ia hanya memiliki penghasilan di bawah upah minimum dalam suatu daerah. Walaupun sebenarnya pemberian bantuan nafkah kepada si pemberi hibah bukanlah suatu hal yang diwajibkan di dalam penghibahan, tetapi hal yang menyangkut rasa kemanusiaan dan sebagai bentuk balas budi serta rasa terima kasih dari penerima hibah kepada pemberi hibah. Oleh karena itu, pemberi hibah dapat membatalkan hibahnya terhadap si penerima hibah karena tidak dilakukannya pemberian nafkah.

C. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah sebagaimana menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diatur bahwa:

> 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 Sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dari Hak Milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Aturan tersebut diatas kemudian dilakukan perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (9) PP Nomor 18 Tahun 2021 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.

Pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas pemberian hak atas tanahnya. Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempunyai mempengaruhinya. Prinsip pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian. [36]

Jaminan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan penaftaran tanah, meliputi:[37]

1. Kepastian status hak, dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, yaitu apakah hak milik, hak

[36] Adrian Sutendi, 2014, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 59.
[37] Urip Santoso, Op. Cit., Hlm. 155.

guna susaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan ataukah hak milik atas sa tuan rumah susun.

2. Kepastian subjek hak, dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti siapa yang menjadi subjek haka tau pemegang haknya, yaitu perseorangan ataukah badan hukum.
3. Kepastian objek hak, dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti ukuran (luas) tanahnya, letak tanahnya, dan batas-batas tanahnya.

Selain itu, pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pendaftaran tanah di Indonesia mempunyai arti penting karena setiap orang berhak memperoleh perlindungan hukum. Untuk memberikan peerlindungan hukum diperlukan adanya kepastian hukum, sebab kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah mempunyai implikasi yang luas terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat dan negara dan oleh karena itu diperlukan suatu pemikiran objektif berdasarkan norma-norma hukum sehingga tidak berdampak negative pada pelaksanaan pembangunan nasional.[38]

Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan keteranngan atau data tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang

[38] Elza Syarief*, PerSertipikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014, Hlm. 34.

pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharaannya.[39] Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 (dua) bidang, yaitu:

1. Data fisik, mengenai tanahnya; lokasinya, batas-batasnya, luas bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.
2. Data yuridis, mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.

Menurut Suhadi dan Rofi Wahasisa, unsur-unsur dalam pendaftaran tanah yaitu:[40]

a. Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan mengumpulkan baik data fisik, maupun data yuridis adalah tanah;
b. Oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten, BPN;
c. Teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan ini dilakukan secara terus-menerus, tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak;
d. Data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat

[39] Boedi Harsono, *Op.Cit.*, Hlm. 72.
[40] Suhdi dan Rofi Wahasisa, 2008, *Buku Ajar Pendaftaran Tanah*, Semarang, Universitas Negeri Semarang, Hlm. 12.

data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan, serta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya, antara lain hak apa, pemegang haknya, dan lain sebagainya;

e. Wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran yang meliputi seluruh wilayah negara;
f. Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan objek dari pendaftaran tanah; dan
g. Tanda bukti, adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa Sertipikat.

Terkait pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 merupakan perintah atau kelanjutan dari Pasal 19 UUPA yang mengatur bahwa:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
    a. Pengukuran, penetapan, dan pembukuan tanah;
    b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan
    c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pada tujuan memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan yaitu kepada para pemegang hak atas tanah, penyelenggaraan pendaftaran tanah dari beberapa kalangan yaitu pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat serta memerlukan dukungan khususnya dukungan dari pemegang hak atas tanah. Tujuan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, khususnya pendaftaran tanah adalah untu memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.[41]

Posisi pendaftaran tanah yang merupakan bagian dari urusan agraria kemudian mengacu pada UUPA, ketentuan pendaftaran tanah pada UUPA terdapat dalam Pasal 19. Aturan ini kemudian diatur lebih lanjut melalui peraturan pelaksana, yaitu PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang kemudian diganti dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 dan PP Nomor 18 Tahun 2021. Hadirnya peraturan pelaksana ini menjadi jawaban akan kebutuhan kepastian hukum pada

[41] Elza Syarief, *Op. Cit*., Hlm. 34.

para pemilik tanah. Mengingat pendaftaran kebutuhan kepastian hukum pada para pemilik tanah. Mengingat pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Dengan adanya PP Nomor 20 tahun 1961 untuk pertama kalinya Indonesia mempunyai suatu lembaga tanah. Hal ini tambah sempurna dengan dikeluarkannya PP Nomor 24 tahun 1997 dan PP Nomor 18 Tahun 2021. Sebelum adanya ketiga produk hukum ini, dikenal kantor kadaster sebagai kantor pendaftaran untuk hak-hak atas tanah. [42]

Pada sistem publikasi negatif, negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karen itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang-orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijami. Walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keteangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.[43]

Secara umum, sistem pendaftaran tanah yang negatif mempunyai karakteristik yakni sebagai berikut:[44]

---

[42] Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 112.

[43] Arie S. Hutagalung, 2000, dalam Adrian Sutendi, *Ibid.*, Hlm. 96.

[44] Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, *Pelaksanaan Tugas Keagrariaan dalam pembangunan*, Jakarta, Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, 1980. Hlm. 81.

1. Pemindahan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindahan hak harus dibukukan dalma daftar-daftar umum.
2. Hal-hal yyanng tidak diumumkan tidak diakui.
3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya.
4. Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik.
5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain, buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. [45]

Sistem pendaftaran negatif bagi pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya tanpa oengadakan pemeriksaan terlebih dahulu terhdap pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancer, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran

[45] Bachtiar Effendie, 1993, Dalam Adrian Sutendi, *Op. Cit.*, Hlm. 97.

tanah.[46] Kebaikan dari sistem negatif adalah yang pertama,[47] adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya. Dan yang kedua, adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum seritikatnya diterbitkan. Sedangkan untuk kelemahannya, dalam sistem publikasi negatif adalah tidak tejaminnya keberanan dari isi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menangkal sendiri risikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya. [48]

Inti yang terpenting dalam kerangka kerja pendaftaran tanah akan meliputi prinsip-prinsip dasar kerja sebagai berikut:[49]

1. Pemberian status hukum dari tanah dan hak-hak atas tanah.

   Pada pemberian status hak dengan balik nama, tentu haruslah ada perbuatan hukum di atas hak itu, perbuatan hukum dimaksud adalah perbuatan pengadilan dari orang pertama yang telah mendaftarkan hak itu kepada orang kedua (pihak lain) yang menerima hak atas tanah yang disebut dengan pemindahan hak. Menurut ketentuan undang-undang mungkin dilakukan dengan jual beli, sewa-menyewa, tukar menukar, hibah, waris, lelang, merger,

[46] Adrian Sutendi, *Op. Cit,.* Hlm. 68
[47] *Ibid.,* Hlm. 97.
[48] *Ibid.,* Hlm. 69
[49] *Ibid.,* Hlm. 217.

dan pemasukan dalam inbreng (lihat Pasal 31 PP Nomor 24 Tahun 1997).[50]

Jadi baik pendaftaran pertama maupun pendaftaran balik nama yang dilakukan di kantor pertanahan setempat adalah pekerjaan administrasi negara dalam emmberikan status hukum atas tanah dimaksud, sehingga engan adanya pemberian status hukum ini di atas tanah yang didaftar, si pemilik memnerima status hak yang dilindungi negara.[51]

2. Perlindungan penggunaan atau pengaturan pemanfaatan (*land Tenure*)

   Land Tenure dimaksud adalah kegiatan aktivitas tanah bagi pemiliknya, sering disebut pemungsian dari peruntukan tanah dalam kegiatan bukan pada haknya, tetapi pada fungsi haknya.

3. Pendaftaran akta dan haknya (*deed registration and title registration*)

4. Adjudikasi pendaftaran tanah

   Kegiatan adjudikasi dalam pendaftaran tanah adalah untuk pendaftaran tanah yang pertama sekali merupakan prosedur khusus yang prosesnya dilakukan pada pemberian status hukum atas bagian-bagian tanah yang benar-benar oleh pemilik yang berwenang.

[50] *Ibid.,* Hlm. 217.
[51] *Ibid.,* Hlm. 218.

5. Batasan hak (*boundary*)
6. *Survey cadastral*
7. *Land parcel information*

Apabila dicermati secara mendalam dari ide dasar dan tujuan utama (main purpose) penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana tersebut di atas maka dapat dipahami bahwa pemilik tanah yang telah di daftarkan lebih memiliki kepastian hukum dan terjaminnya perlindungannya secara hukum dibandingkan dengan yang belum didaftarkan (belum bersertipikat). Namun demikian bukan berarti tidak mengakui bagi pemilik tanah yang belum didaftarkan. Apabila terdapat hak orang lain maka orang yang berhak tersebut dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Jika terbukti bahwa pihak yang tecantum dalam Sertipikat ternyata tidak berhak, maka pengadilan dapat membatalkan Sertipikat tersebut dan memerintahkan penggantian nama orang yang berhak atas tanah dalam setifikat tersebut.[52]

(a) Asas-Asas Dalam Pendaftaran Tanah

Asas-asas dalam pendaftaran tanah dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

1) Asas Sederhana. Dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

[52] Andy Hartanto*, Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, Surabaya, Laksbang Justicia, 2015, Hlm.48.

2) Asas Aman. Dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3) Asas Terjangkau. Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, 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.
4) Asas Mutakhir. Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersisa harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terajdi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Selain itu, pendaftaran tanah juga menganut 2 asas lainnya, yaitu:[53]

1. *Openbaarheid* (asas keterbukaan)

   Asas ini menguraikan dimana dapat diketahui oleh umum menganai status, keadaan hukum, letak, luas, batas-batas,

[53] *Ibid.,* Hlm. 66.

pemegang hak, peralihan hak, serta pembebanan hak dan sebagainya.

2. *Specialiteit* (asas kekhususan)

   Asas ini adalah meliputi pengukuran, (surat ukur), pemetaan (peta tanah), pembukuan hak (buku tanah/Sertipikat) dan segi-seshi teknis lainnya. Tujuannya agar kepastian hukum hak atas tanah dapat terjamin.

(b) Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia. Pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi tiga bidang kegiatan, yaitu:[54]

1. Bidang fisik atau teknis kadastral;
2. Bidang yuridis; dan
3. Penerbitan dokumen tanda bukti hak.

Pendaftaran untuk pertama kali adalah kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang semula belum didaftar menurut ketentuan peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Diperlukan penyelenggaraan kegiatan yang disebut pendaftaran tanah yang merupakan suatu *Legal Cadaster*. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah tersebut, maka:[55]

[54] Boedi Harsono*, Op.Cit.,* Hlm. 71
[55] *Ibid.*

1. Mereka yang mempunyai tanah dengan mudah akan dapat membuktikan haknya atas tanah yang dikuasai dan dipunyai. Kepada mereka masing-masing diberikan surat tanda bukti hak oleh pemerintah.
2. Mereka yang memerlukan keterangan yang dimaksudkan di atas, yaitu calon pembeli dan calon kreditor yang akan menerima tanah sebagai jaminan, akan dengan mudah memperolehnya, karena keterangan-keterangan tersebut yang disimpan di kantor penyelenggara pendaftaran tanah, terbuka bagi umum. Dalam arti umum boleh mengetahui, dengan melihat sendiri daftar dan dokumen yang bersangkutan atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang diperlukan dari kantor tersebut.

(c) Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta tanda bukti haknya. Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta dan sistem pendaftaran hak. Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan,

perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan. [56]

Boedi Harsono menjelaskan lebih lanjut tentang 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu:[57]

a. Sistem pendaftaran tanah Akta

   Akta merupakan sumber data yuridis, karena akta didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT), Pejabat Pendafttaran Tanah bersifat pasif karena ia tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan.

b. Sistem pendaftaran Hak

   Sistem pendaftaran hak adalah hak yang diciptakan serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian dan pejabat pedaftaran tanha bersifat aktif karena harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang didaftarkan

(d) Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak

Secara umum, Sertipikat hak atas tanah merupakan bukti hak atas tanah. Kekuatan ebrlakunya Sertipikat telah ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 tahun 1997, yakni Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yiridis yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang

[56] *Ibid.,* Hlm. 76.
[57] *Ibid.,* Hlm. 72.

ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sertipikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, abats dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan menganai status hukum bidang tanah, pemegnag haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam buku tanah diuraikan dalam bentuk daftar, sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam peta dan uraian. Dalam surat ukur dicantumkan keadaan, letak, luas dna batas tanah yang bersangkutan.[58]

Sebagaimana dalam Pasal 3 PP Nomor 24 tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, Satuan Rumah Susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan Sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemeganng hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. PP Nomor 24 Tahun 1997 dalam Pasal 31 diatur bahwa:

> "Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1)"

[58] Adrian Sutendi, *Op. Cit.,* Hlm. 29.

Sertipikat diterbitkan oleh kantor pertanahan kabupaten/kota sedangkan pejabat yang menandatangani Sertipikat, yaitu:

a. Dalam pendaftaran tanah secara sistematik, Sertipikat ditandatanagnu oleh ketua panitia ajudikasi atas nama kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.
b. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individual (perseorangan), Sertipikat ditandatangani oleh kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.
c. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal, Sertipikat ditandatangani oleh kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah atas nama kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.

Pada peraturan PP Nomor 24 tahun 1997, tersirat pada Pasal 32 ayat (2) diatur bahwa:

> Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertipikat secara sah atas nama atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya setipikat itu tidak dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan kepala pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat tersebut.

Penegasan terhadap sifat pembuktian Sertipikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam Pasal 32 PP Nomor 24 tahun 1997, yaitu:

(1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat.

Sesuai dengan penjelasan dalam aturan terdahulu yaitu pada PP Nomor 10 tahun 1961, maka yang dimaksud dengan Sertipikat adalah surat tanda bukti hak yan terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul jilid menjadi satu yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Untuk diketahui bahwa baik untuk Sertipikat maupun Sertipikat sementara berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sepanjang tanah dimaksud dalam keadaan tidak sengketa sedang khusus

untuk Sertipikat sementara ini mempunyai arti penting dan praktis bagi daerah-daerah yang belum lengkap. [59]

> Sertipikat hak atas tanah dikatakan sebagai alat bukti tertulis dikarenakan dalam penerbitannya telah melalui proses yang merupakan suatu sistem dan mempunyai standar tertenu sehingga memenuhi persyaratan-persyaratan otentisitas dan sebenarnya sehinggga mempunyai kekiatan pembuktian yang sempurna. Dalam proses tersebut juga telah diberikan kesempatan bagi pihak yang memiliki hak atas tanah tersebut untuk melawan data fakta maupun aspek yuridis. [60]

Oleh karena Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat dalam bukti kepemilikan, maka Sertipikat menjamin kepastian hukum mengnai orang yang menjadi pemegang hak milik atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah dan epastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Dengan kepastian hukum tersebut dapat diberikan perlindungan kepada orang yang tercantum namanya dalam Sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta tidak hanya ditujukan kepada orang yang tercantum namanya dalam Sertipikat sebagai pemilik tanah, tetapi juga merupakan kebijakkan pemerintah dalam menciptakan tertib administrasi pertanahan yang meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia.[61]

Penerbitan Sertipikat adalah untuk menajmin kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sebagaimana data yuridis dan data fiisk yang telah di daftar/tercatat dalam buku tanah. Dengan adanya

[59] *Ibid.*, Hlm. 123.
[60] Irawan Soerodjo, *Op.Cit*., Hlm. 172.
[61] Adrian Sutenti, *Op. Cit.*, Hlm. 30.

Sertipikat hak atas tanah tersebut maka pemegang hak dapat membuktikan kepada pihak ketiga bahwa ia adalah pemilik tanah bersangkutan. Disamping itu Sertipikat hak atas tanah tersebut juga dapat dijadikan salah satu syarat bagi perbuatan hukum pengalihan hak atas tanah kepada pihak ketiga. [62]

Sertipikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh hukum yakni undang-undang pokok agraria dan peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah telah mengikat bagi para pejabat BPN untuk menerbitkan Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemilikan tanah. Mengikat di sini adalah mewajibkan pejabat BPN. Apabila terjadi kekliruan atau kesalah menerbitkan Sertipikat, maka peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 memerintahkan dan mewajibkan pejabat BPN tersebut untuk memperbaikinya. [63]

Selain daripada itu, Sertipikat hak atas tanah merupakan bentuk keputusan tata usaha negara (selanjutnya disebut keputusan TUN) jika memperhatikan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata Usaha Negara jo. Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata suaha negara jo. Undang-undang Nomor 51 tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara. dalam Pasal 1 angka 9 (Pasal

[62] Andy Hartanto, *Op. Cit.,* Hlm. 67.
[63] Adrian Sutendi *Op. Cit.*, Hlm. 22.

1 angka 3 menjadiPasal 1 angka 9 pada undang-undang Nomor 51 tahun 2009) ditegaskan:[64]

> keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bgai seseorang atau badan hukum perdata.

Oleh karena Sertipikat tanah adalah penetapan tertulis, maka terutama menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. keputusan itu memang harus tertulism namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktiannya. [65] Dalam hubungannya dengan Sertipikat hak atas tanah sebagai keputusan tata usaha negara, maka bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud tertentu atau ditentukan (dalam hal ini luas, letak, dan batas tanah). Kemudian kepada siapa keputusan tata usaha negara itu dikeluarkan (nama pemegang hak atas tanah), harus secara jelas disebutkan dalam Sertipikat hak atas tanah, artinya objek dan subjeknya harus disebutkan secara tegas dan jelas dalam Sertipikat hak atas tanah.[66]

---

[64] *Ibid.*, Hlm. 33.

[65] Penjelasan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.

[66] Adrian Sutendi, *Op. Cit.,* Hlm. 35.

Bersifat individual, artinya Sertipikat itu dikeluarkan oleh kepala kantor pertanahan, tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik objek maupun subjeknya. Objeknya adlaah tanah, sedangkan subjeknya adalah orang atau sekumpulan orang atau badan hukum. Jika yang dituju lebih dari seoranhg, maka tiap-tiap orang yang terkena keputusan harus disebutkan namanya satu per satu. Adapun final, artinya keputusan tersebut telah bersifat definitive, sehingga karenanya keputusna penerbitan Sertipikat mempunyai akibat hukum tertentu yang ditimbulkan oleh kpeutusan tata usaha negara yang bersangkutan secara final. [67]

Menimbulkan akibat hukum, berarti menimbulkan perubahan dalam suansana hubungan hukum yang telah ada. Karena penetapan tertulis itu merupakan tindakan hukum, maka sebagai tindakan hukum ia selalu dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum. Sebagai suatu tindakan hukum, penetapan tertulis harus mampu menimbulkan suatu perubahan dalam hubungan-hubungan hukum yang telah ada, misalnya melahirkan hubungan hukum yang baru dan menghpaus hubungan hukum yang telah ada, menetapkan status dan sebagainya. [68]

Pada Sertipikat Hak Milik, adalah jenis Sertipikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan suatu lahan pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam Sertipikat tersebut. Status SHM adalah status yang paling kuat untuk kepemilikan lahan karena lahan sudah menjadi milik seseorang tanpa campur tangan ataupun

[67] *Ibid.,* Hlm. 35.
[68] Anna Eliyana, dalam Adrian Sutendi, *Ibid.,* Hlm. 35.

kemungkinan pemilikan pihak lain. Status hak milik juga tidak terbatas waktunya seperti hak guna bangunan. Melalui Sertipikat ini, pemilik bisa menggunakannya sebagai bukti kuat atas kepemilikan tanha, dengan kata lain, bila terjadi masalah, maka nama yang tercantum dalam SHM adalah pemilik sah berdasarkan hukum.[69]

D. Pembatalan Hak Atas Tanah

Pembatalan Hak Atas Tanah sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 104 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 tahun 1999 Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan yang diatur bahwa:

1) Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, Sertipikat hak atas tanah keputusan pemberian hak dalam jangka rangka pengaturan penguasaan tanah.
2) Pembatalan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan karena terdapat cacat hukum administrasi dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau Sertipikat hak atas tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Beberapa hal yang menjadi penyebab batalnya hak atas tanah oleh karena keputusan pemberian hak atas tanah tersebut dipandang cacat hukum administrasi yang mana alasan inipun terbagi dengan beberapa pertimbangan, yakni:

1. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan karena permohonan.

[69] Andy Hartanto, *Op. Cit*., Hlm. 68-69.

2. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan tanpa permohonan.

Selain pembatalan dengan pertimbangan cacat administrasi, pembatalan hak atas tanah juga bisa terjadi karena melaksanakan putusan pengadilan yang terlah memperoleh kekuatan hukum tetap. Merujuk pada Permen ATR/BPN Nomor 9 tahun 1999 tersebut, diurai dengan sangat jelas dalam Pasal 107 yang mengatur tentang:

> Cacat hukum administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) adalah:
> 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 tindih hak atas tanah; atau
> h) Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Pada ketentuan tak lupa pula diatur prosedur permohonan pembatalan hak atas tanah yang mana terbagi atas permohonan pembatalan atas tanah yang diajukan Pemohon kepada Menteri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 116 Permen ATR/BPN Nomor 9 tahun 1999 mengatur bahwa:

> (1) Dalam hal permohonan pembatalan hak atas tanah diajukan langsung kepada menteri, setelah menerima berkas permohonan menteri memerintahkan kepada pejabat yang ditunjuk untuk:
> 1. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta kepada pemohon untuk melengkapinya.
> 2. Mencatat dalam formulir isian sesuai contoh lampiran 34.
> (2) Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik serta kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya

dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3) Apabila data yuridis dan data fisik permohonan pembatalan dianggap kurang memenuhi syarat, menteri dapat memerintahkan kepada pejabat yang ditunjuk untuk mengadakan penelitian atau pejabat yang ditunjuk untuk mengadakan penelitian atau memerintahkan kepada kepala kantor wilayah atau kepala kantor pertanahan untuk meneliti kembali data yuridis dan data fisik dari melaporkan hasilnya kepada menteri.

(4) Hasil penelitian sebagiamana dimaksud pada ayat (3), menjadi dasar pertimbangan untuk memutuskan dapat atau tidaknya dikabulkan permohonan pembatalan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(5) Selanjutnya menteri memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan disertai dengan alasan penolakannya.

Kemudian terhadap pembatalan permohonan dengan tanpa adanya permohonan, prosedur pembatalannya diatur dalam Pasal 121 dan Pasal 122 Permen ATR/BPN Nomor 9 tahun 1999 bahwa:

Pasal 121

1) Dalam hal keputusan pembatalan merupakan kewenangan kepala kantor wilayah, setelah hasil penelitian yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (2) diterima. Kepala kantor wilayah memutuskan dapat atau tidaknya diterbitkan keputusan pembatalannya atau proses lebih lanjut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2) Apabila data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan, kepala kantor wilayah menerbitkan keputusan pembatalannya atau keputusaan penolakan disertai dengan alasan penolakannya.
3) Dalam hal kewenangan pembatalannya merupakan kewenangan menteri, hasil penelitian yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 120 ayat (2), disampaikan kepada menteri disertai pendapat dan pertimbangannya.

Pasal 122:

1) Setelah hasil penelitian yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (2)[70] yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (3) diterima, menteri mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan dimaksud sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2) Apabila telah cukup untuk mengambil keputusan, menteri menerbitkan keputusaan pembatalannya atau keputusan penolakan disertai dengan alasan penolakannya.

Selanjutnya ada pula pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam ketentuan yang diatur mengatakan bahwa keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan. Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu. [71]

Terdapat 3 (tiga) syarta untuk batalnya suatu hak atas tanah, yaitu:

a) Syarat yuridis

Syarat ini mengharuskan adanya asalan hukum yang cukup sehingga hak atas tanah yang bersangkutan harus batal atau dibatalkan. Syarat yuridis berpua data yang membuktikan tidak adanya hubungan hukum yang membuktikan tidak adanya hubungan hukum yang sah antara

[70] Permen ATR/BPNATR Nomor 9 Tahun 1999, Pasal 120 Ayat (2) "…Hasil Penelitian Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (1) Disampaikan Kepada Kepala Kantor Wilayah Atau Kepada Menteri Untuk Diusulkan Pembatalannya Disertai Dengan Pendapat Dan Pertimbangannya."

[71] Hal tersebut sejalan dengan Pasal 124, Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang, Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

subjek hak dengan tanahnya, atau ada pihak lain yang lebih berhak, atau ada pihak lain yang sama-sama mempunyai hak (hak bersama).

b) Syarat teknis

Syarat teknis menunjukkan bahwa objek hak yang ditunjuk jelas, spesifik dan unik. Jelas menunjuk pada letak dan batas-batasnya, spesifik menunjukkan satu-satunya hubungan dengan pemegang hak dan unik menunjukkan bidang tanah tersebut adalahs atu-satunya di dunia. Jika salah satu dari ketiga hal tersebut tidak terpenuhi, maka sudah cukup alasan bagi pembatalan haknya.

c) Syarat administrastif

Syarat administratif berupa bukti surat yang dijadikan dokumen dari syarat yuridis maupun teknis, yang menunjukkan bahwa hak atas tanah yang hendak dibatalkan menyangkut bidang tanah yang dimaksdu dalam surat tersebut. Selain bukti surat, diperlukan juga bukti pendukung administratif lainnya yang berkaitan dengan pihak pemohon pembatalan.

Berdasarkan hal itu, maka perlu penyeragaman pemahaman mengenai ruang lingkup pembatalan hak atas tanah, yaitu:

1) Pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah (SKPH)

SKPH merupakan suatu bentuk penetapan pejabat atta usaha negara yang menjadi dasar diterbutkannya suatu Sertipikat hak atas tanah, SKPH secara yuridis bersifat perjanjianm yaitu berupa penawaran (offerte) yang apabila syarat yang ditawarkan tersebut diterima, maka terjadi perjanjian antara pemerintah dengan peohon

hak. Penerimaan hak atau ekspektasi baru terjadi pada waktu pendaftaran (inschrijving). SKPH berfungsi sebagai alas suatu hak atas tanah yang dapat mengandung beberapa aspek untuk dijadikan dasar pembatalan hak atas tanah yang bersangkutan, yaitu:

a) Sebagai suatu penetapan

Pada hal ini SKPH terikat dengan bentuk yang telah ditentukan dan memuat hak-hak, kewajiban-kewajiban, saksi dans yarta administratif yang harus dipenuhi oleh penerima hak. SKPH yang tidak memenuhi bentuk formal dapat dikatakan mengandung cacat administratif yang menyebabkan. SKPH tersebut dapat dibatalkan jika tidak terpenuhi kewajiban yang telah ditentukan maka pemegang hak dianggap tidak memenuhi syarat yuridis sehingga SKPH batal dengan sendirinya.

b) Sebagai alas hak yang menimbulkan akibat hukum

SKPH dapat menimbulkan hubungan hukum baru antara ssubjek hak dengan tanahnya, dimana SKPH harus terlebih dahulu memnuhi syart materiil dengan tetap memperhatikan pertimbnagan yang mendasari penerbitan SKPH tersebut. Penerbitan SKPH harus didukung dengan bukti alas hak yang benar dengan memperhatikan asas-asas umum peemrintahan yang baik dalam pelaksanaannya, sebagai suatu bentuk kewenangan yang luas dari pemerintah. Apabila syarat materiil dan asas-asas umum

pemerintahan yang baik tidak terpenuhi, maka menjadi alasan cacat yuridis yang cukup untuk membatalkan penerbitan SKPH.

c) Sebagai bentuk pelaksanaan peraturan

Disamping kedua poin yang telah disebut di atas, penerbitan SKPH harus memperhatikan peraturan dasarnya. Hal ini berkaitan dengan kewenangan menerbtikan SKPH yang apabila diabaikan maka SKHP yang bersangkutan mengandung cacat yuridis dan dapat diabtalkan haknya. SKPH yang cacat dari segi adminsitratif maupun yuridis dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagaimana ditentukan dalam peraturan menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999.

(2) Pembatalan pendaftaran konversi

Konversi adalah penyesusian hak atas tanah menurut ketentuan yang baru, yaiut berdasarkan UUPA. Dengan kata lain, konversi merupakan perlakuan perlaihan oleh undang-undang sebagai pengakuan suatu hak atas tanah yang telah ada. Hak baru tersebut harus didaftarkan supaya memenuhi syarat publisitas kepada pihak ketiga serta memperoleh perlindungan hukum. Terhadap hak milik adat, pendaftaran konversi dilakukan melalui penegasan hak maupun pengakuan hak yang dalam prosesnya diperlukan peneltiian riwayat tanahnya, sesuai dengan ketentuan peraturan menteri negarra Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997. Hal ini dikarenakan tanah-tanah tersebut mempunyai nilai pembuktian pada BPN.

Pembatalan pendaftaran konversi meliputi pembatalan yang disebabkan proses yang tidak benar secara administratif maupun secara hukum. Apabila data yang dijadikan alas haknya cacat, maka dapat dilakukan pembatalan hak yang pada hakekatnya merupakan kewenangan kepala BPN sebab secara eksplisit tidak dilimpahkan kepada pejabat lain. Permohonan pembatalan ini diajukan kepada pejabat yang berwenang tersebut dan pembatalannya berupa surat keputusan BPN.

(3) Pembatalan pendaftaran peralihan hak

Peralihan hak merupakan perubahan data yuridis kepmilikan tanah yang telah terdaftar jyang dapat disebabkan oleh dua hal, yaitu peristiwa hukum atau perbuatan hukum. Perlaihan karena peristiwa hukum terjadi apabila terdapat boedel waris yag terbuka. Secara yuridis, harta waris berlaih pada saat kematian pewaris, namun peralihannya secara administratif terjadi pada saat didaftarkan. Peralihan akibat perbuatan hukum terjadi jika terdapat pemindahan hak dari pemegang haka tau ahli warisnya kepada pemegang hak baru. Peralihan hak ini memerlukan akta yang membuktikan bahwa telah terjadi perbuatan hukum pemindagan hak yaitu akta PPAT.

Pembatalan pendaftaran peralihan hak dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:

1) Dilakukan langsung oleh kepala kantor pertanahan nasional untuk melaksanakan putusan pengadilan;

2) Dilakukan langsung oleh kepala BPN berdasarkan hasil musyawarah para pihak;
3) Dilakukan berdasarkan surat keputusan pembatalan pednaftaran hak yang diterbitkan oleh kepala BPN.

Pembatalan pendaftaran peralihan hak mengakbatkan tanah yang bersangkutan kembali kepada pemegang hak atas tanah.

(4) Pembatalan Sertipikat

Sertipikat merupakan tanda bukti hak atas tanah yang keabsahannya dapat dilihat dari beberapa hal sebagai berikut:

a. Sertifiaktnya sah, dalam arti sesuai dengan ketentuan dan membutkikan hak yang sah pula;
b. Sertipikatnya sah, dalam arti sesuai dengan ketentuan, namun hak yang dibuktikan tidak sah;
c. Sertipikatnya tidak sah, dalam arti tidak dibuat sesuai dengan ketentuan tetapi membuktikan hak yang sah;
d. Baik Sertipikat maupun haknya tidak sah.

Mekansime penyelesaian sengketa yang pada umumnya ditempuh oleh BPN (BPN) adalah sebagai berikut:[72]

a. Bila ditemukan cacat administratif karena adnaya kekeliruan data awal, maka koreksi administratif dilakukan oleh BPN;
b. Bila kedua belah pihak saling terbuka, diusahakan musyawarah yang difasilitasi oleh BPN;

[72] Maria S.W. Sumardjono, Hlm. 113.

c. Bila sengketa melibatkan instansi sektoral, diupayakan koordinasi antarsektor;

Bila semua usaha telah menemui kegagalan, utamanya bila objek sengketa berkenaan dengan masalah “hak” yang berkaitan dengan kebenaran material, maka upaya terakhir adalah melalui pengadilan.

Di Indonesia terhdap dua jenis hak atas tanah, yaitu:[73]

a. Hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat

Macam hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat adalah hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erfpacht,* dan hak *vruchtgebruik*, yang diatur atau dimuat dalam buku II BW. Hak atas tanah ini diberlakukan bagi orang-orang yang tudnuk pada hukum barat, yaitu orang-orang dari golongan eropa. Hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat didaftar oleh pemerintah Hindia Belanda yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum. Sebagai tanda bukti hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat diterbitkan Sertipikat.

(5) Hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat

Macam hak atas tanah tunduk pada hukum adat adalah hak *agrariche eigendom*, milik, yayasan, *andarbeni*, hak atas *druwem* hak atas *druwe* desa, dan beberapa lainnya. Hak atas tanah ini diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada hukum ada tidak didaftar oleh pemerintah hindia belanda. Kalaupun hak atas tanah

[73] Urip Santoso, Op. Cit., Hlm. 112-113.

yang tunduk pada hukum adat didaftar tujuannya bukan untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum melainkan untuk menetapkan wajib pajak atas tanah. Tanda bukti yang diterbitkan bukan pemilikan tanah, melainkan tanda bukti pembayaran pajak atas tanah.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu juga mempunyai sifat religius artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat sehubungan tersebut (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak bangsa Indonesia. [74]

E. Surat Izin Penghunian

Surat Izin Penghunian diatur dalam beberapa aturan, sebagaimana dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara (selanjutnya disebut Perpres Nomor

[74] Urip Santoso, *Op. Cit.,* Hlm. 76

11 Tahun 2008). Dalam ketentuan ini, mengatur tentang rumah negara beserta golongannya termasuk didalamnya izin untuk penghunian rumah negara. sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (1) Perpres Nomor 11 Tahun 2008 tersebut yang mengatur bahwa:

> Rumah negara adalah bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

Sebagiamana ditentukan lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2), (3), dan (4) bahwa rumah negara terbagi atas 3 (tiga) golongan, yakni:

> (2) rumah negara golongan I adalah rumah negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut.
> (3) rumah negara golongan II adalah rumah negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh pegawai negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah dikembalikan penghuninya.
> (4) rumah negara golongan III adalah rumah negara yang tidak termasuk golongan I dan Golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya.

Hal yang serupa diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara bahwa "*penghunian rumah Negara oleh pejabat dan PNS harus dilakukan berdasarkan Surat Izin Penghunian (SIP) yang diberikan oleh pejabat yang berwenang"*. SIP

tersebut diberikan oleh Pimpinan Instansi atau pejabat yang ditunjuk setelah calon penghuni mengajukan permohonan dan wajib menandatangani suatu pernyataan untuk menaati kewajiban dan larangan penghunian rumah Negara.

Penegasan terkait penguasaan aset menggunakan Surat Izin Penghunian diatur juga dalam Pasal 10 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138/PMK.06/2010 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Berupa Rumah Negara yang diatur bahwa:

(1) BMN berupa rumah negara hanya dapat digunakan sebagai tempat tinggal pejabat atau pegawai negeri yang memiliki surat izin penghunian.
(2) Pengguna barang wajib mengoptimalkan penggunaan BMN berupa rumah negara golongan I dan rumah negara golongan II dalam menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi.
(3) Pengguna barang rumah negara golongan I dan rumah negara golongan II wajib menyerahkan BMN berupa rumah negara yang tidak digunakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan kepada pengelola barang.

Surat Izin Penghunian diterbitkan oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini Pemerintah Daerah. Ketentuan izin penghunian atas rumah negara diatur dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (selanjutnya disebut Perda Nomor 7 tahun 2017). Dalam peraturan daerah ini, mengatur banyak ketentuan-ketentuan maupun hak bagi para pemegang Hak Penghunian Atas Rumah Negara. Sebagaimana dalam Pasal 313 ayat (1) Perda Nomor 7 tahun 2017 ini yang mengatur bahwa *"*penetapan status penggunaan barang milik daerah berupa rumah negara ditetapkan oleh

walikota”. Ditekankan lebih lanjut, dalam Pasal 487 ayat (1) yang mengatur bahwa “barang milik daerah berupa rumah negara hanya dapat digunakan sebagai tempat tinggal Pejabat atau Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah yang bersangkutan yang memiliki Surat Izin Penghunian (SIP)”.

Beberapa ketentuan, SIP tidak selamanya hanya diberikan kepada aset-aset milik negara melainkan bisa saja terhadap tanah ataupun bangunan milik perorangan yang kemudian atas aset tersebut dilekatkan status Rekuisasi oleh Pemerintahan setempat. Tanah ataupun bangunan yang direkuisasi tersebut kemudian diberikan izin penghunian kepada pihak-pihak tertentu yang dipandang memenuhi syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang dengan memperhatikan jangka waktu penghunian objek.

Pada Pasal 311 Perda Nomor 7 tahun 2017 menentukan bahwa “pernyataan untuk mengembalikan rumah negara setelah berakhirnya jangka waktu Surat Izin Penghunian (SIP) atau masa jabatan telah berakhir kepada pengguna barang/kuasa pengguna barang”. Pasal ini kemudian menegaskan bahwa penghunian terhadap suatu aset yang didasari dengan SIP, memiliki jangka waktu tertentu yang mana ketika jangka waktu tersebut habis maka wajiblah bagi pihak yang mendapatkan SIP untuk mengembalikan dan meninggalkan hunian dalam keadaan kosong.

Kaitannya penerbitan surat izin penghunian rumah negara dapat bersifat positif dan juga negatif. Dalam kaitannya keputusan yang bersifat positif diartikan bahwa keputusan tersebut merupakan tindakan dalam bidang pemeritnahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersifat pribadi karena ditujukan untuk orang tertentu yaitu untuk pegawai negeri yang akan mendiami rumah negara. Sebgaia tindakan hukum, keputusan yang bersifat positif akan melahirkan dan/atau kewajiban.[75] Selain keputusan positif, dalam kaitannya dengan penerbitan surat izin penghunian rumah negara juga termasuk didalamnya merupakan keputusan yang ebrsifat negatif karena dimaksudkan untuk mengatur hal-hal yang tidak boleh dilakukan. Keputusan bersifat negatif tersebut mengatur larangan bahwa bagi pegawai negeri yang sudah tidak berhak menghuni rumah negara dilarang memperpanjang penghuniannya. Keputusan pemerintah yang membawa akibat keluar dapat digolongkan sebagai berikut:[76]

a. Keputusan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
b. Keputusaan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi objek tertentu;
c. Keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya badan hukum;
d. Keputusan yang membebankan kewajiban baru kepada seorang atau beberapa orang; dan

[75] C.S.T. Kansil Dan Christine S.T. Kansil yang merujuk pada Radityas Megha Widyadari, Teis Surat Izin Penghunian, Fakuktas Hukum Universitas Indonesia, 2016. Hlm. 43.
[76] *Ibid.*

e. Keputusan yang memberikan hak baru kepada seorang atau beberapa orang.

F. Landasan Teori

1) Teori Perlindungan Hukum

Hukum bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia untuk menciptakan tatanan masyrakat yang lebih tertib. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa:[77]

> Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.

Keberadaan hukum dalam masyarakat merupakan suatu sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat sehingga dalam hubungan antar anggota masyarakat yang satu enggan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Hukum tidak lain adalah perlindungan kepentingan manusia yang berbentuk norma atau kaidah. Hukum sebagai suatu kumpulan peraturan atau kaedah mengandung isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaidah. [78]

---

[77] Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, Hlm. 53.

[78] Sudikno Metrokusumo, 2003, *Mengenal Hukum suatu pengantar*, Liberty, Yogyakarta, Hlm. 39.

Menurut Fitzgerald awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran *Stoic*). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral. [79]

Pada dasarnya jaminan perlindungan hukum yang adil dari negara merupakan hak setiap warga negaranya. Dalam hal ini menurut teori hukum bahwa:[80]

> Setiap warga negara yang beriktikad baik dan telah menunaikan prestasinya kepada negara, maka ia boleh menuntut hak perlindungan hukum kepada negara sebagai bentuk kontra prestasi nilai keadilan.

Philipus Hardjo menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat dibagi dua, yaitu:[81]

a) Perlindungan hukum preventif, artinya rakyat diberi kesempatan mengajukan pendapatnya sebelum keputusan pemerintah

[79] Satjipto Raharjo, *Op. Cit.,* Hlm. 53.

[80] Arief Sidharta, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 172.

[81] Philipus.M. Hardjo, 1988, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, Hlm. 5.

mendapat bentuk yang definitif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.

b) Perlindungan hukum refrensif, yang bertujuan menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum adalah suatu jaminan yang diberikan negara kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum.

Pandangan yang sama dinyatakan oleh Muchsin yang mana membedakan perlindungan hukum menjadi dua bagian juga, yaitu:[82]

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

[82] Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Surakarta, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Hlm. 20.

2) **Teori Kepastian Hukum**

Kepastian hukum sebagaimana yang dikutip oleh E. Fernando M. Manullang[83] menjelaskan bahwa di dalam legalitas, secara konspetual, ditemukan ciri-ciri atau unsur yang mewakili seluruh pemikiran atau gagasan mengenai kepastian hukum, penegakkan hukum, legalisme dan teori kontrak sosial, serta gagasan politik dan kekuasaan, sebagaimana dijabarkan oleh Michael Jefferson berikut ini mengenai sejumlah syarat dan konsekuensi yang ada dalam prinsip dan metode legalitas:

> (a) Hukum tidak boleh samar; (b) badan legislatif dilarang menciptakan hukum yang berlaku secara retroaktif, (c) badan yudikatif dilarang menciptakan delik baru; dan mungkin (d) Kitab Hukum Pidana harus ditafsirkan secara ketat.

Keempatnya dengan demikian menuntut demi pencapaian kepastian hukum, hukum itu tidak boleh dirumuskan secara samar, legislatif hendaknya dibatasi kekuasaannya untuk menerapkan hukum secara retroaktif, lalu badan yudikatif juga dibatasi kekuasaannya untuk menciptakan delik baru dan penafsiran dalam hukum pidana itu hanya bisa dilakukan secara terbatas. Jika keempatnya terpenuhi niscaya kepastian hukum dapat dicapai.

Jika keempat unsur di atas hendak dikategorisasikan, secara garis besarnya dapat dikatakan bahwasanya pencapain kepastian hukum itu terbagi atas dua unsur utama, pertama, hukumnya (Undang-Undang) itu sendiri. Dalam arti hukum itu harus tegas dan tidak boleh multitafsir. Lalu yang kedua, kekuasaan itu sendiri, tidak boleh semena-mena menerapkan

[83] E. Fernando M. Manullang, 2015, *Legalisme, Legalistas Dan Kepastian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm. 153-154.

hukum yang retroaktif, dan tetap kukuh menerapkan prinsip legalitas. Kemudian diikuti dengan sebuah struktur kekuasaannya yang berdasar Trias Politika sehingga bisa menjamin adanya kepastian hukum.

Hakikat dari kepastian hukum dalam konsep negara hukum itu masih dipersepsikan secara kepastian orientasi sehingga hukum-hukum yang dibuat haruslah jelas dan tegas, tidak boleh ada rumusan yang kabur, begitu pula dalam lingkup prosedur. Padahal kepastian hukum yang dituangkan dalam teks-teks hukum niscaya tidak akan bisa menyatukan pandangan banyak orang terhadap rumusan dan prosedur hukum yang ada di dalam Undang-Undang.[84]

Sedangkan dalam pandangan peradilan, E. Fernando M. Manullang berpandangan bahwa walaupun sudah diberikan kekuasaan yang merdeka sebagaimana yang diajarkan oleh gagasan trias politika, ternyata masih saja terdominasi oleh gagasan yang positivistis. Kepastian hukum dipercayai hanya dapat dicapai apabila struktur kekuasaan peradilan itu diadakan secara mandiri, dan prinsip legalitas dijalankan secara nyata. Hal yang serupa dalam pandangan masyarakat terkait pandangan hukum. Disebutkan bahwa terjadi keniscayaan dalam pandangan didikan hukum. Hal ini karena kenyataannya, gugatan akan keadilan di Indonesia sebagaimana disaksikan dalam panggung-panggung peradilan tidak merefleksikan rasa keadilan kebanyakan orang. Hukum selalu tajam ke bawah, namun ia tumpul ke atas. Masyarakat awam menuduh tidak ada

[84] E. Fernando M. Manullang, *Op.Cit.,* Hlm. 159.

kepastian hukum di Indonesia. Ketidakpastian hukum karena hukum selalu memihak orang-orang kaya atau kuat, membuat sebagaian orang lainnya menggunakan cara-cara yang tidak bermoral, karena itu jelas-jelas melawan kebaikan etis untuk memenuhi kepentingannya. [85]

Begitupun terhadap kepastian hukum dalam hal kepemilikan tanah yang ada di Indonesia. Konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain. Karena dalam kenyataannya sampai dengan saat ini baru kurang lebih 20% (dua puluh persen) bidang tanah yang terdaftar, seyogyanya tetap dipertahankan asas bahwa ketiadaan alat bukti tak tertulis tidak menjadi penghalang bagi seseorang yang mempunyai hak atas tanahnya melalui tata cara pengakuan hak berdasarkan penguasaan secara *de facto* selama jangka waktu tertentu dan diperkuat dengan kesaksian masyarakat serta lembaga yang berwenang. Negara harus hadir untuk memberikan jaminan kepastian hukum tersebut, yang mana negara juga berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah yang dipunyai perseorangan atau masyarakat hukum adat. [86]

Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA bahwa “untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan

[85] *Ibid.*, Hlm. 177.

[86] Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan antara regulasi dan implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Hlm. 178-179.

pendaftaran tanah, diseluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Dalam Pasal 19 UUPA tersebut ada untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dengan suatu peraturan pemerintah. Untuk diketahui bahwa selama kurang lebih 36 tahun lamanya, untuk kepastian hukum yang menyangkut pertanahan, khususnya mengenai pemilikan dan penguasaan tanah, yang meliputi:[87]

a) **Kepastian Mengenai Subjek Hak Yaitu Orang/Badan Hukum Yang Menjadi Pemegang Hak**

Kepastian hukum kepemilikan tanah ditentukan oleh kepastian subjek yang meliputi identitas, domisili, kewarganegaraan dan sebagainya. Kepastian subjek adalah mengenai siapa yang mempunyai, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah. Mengenai ada atau tidaknya hak dan kepentingan pihak ketiga, serta untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman. Penelitian riwayat pemilikan tanah merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan strategis, karena hasilnya merupakan faktor penentu kebenaran yuridis pemberian hak tanah secara original yang akan melahirkan hak atas

[87] Ali Achmad Ghomzah, *Op. Cit.,* Hlm. 127.

tanah yang pertama kali. Status tanah ditentukan antara lain proses penguasaan dan peralihan-peralihannya termasuk pihak-pihak yang pernah menguasai sebelum tanah dikuasai pemohon.

Penelitian riwayat tanah dilakukan untuk mengetahui statusnya meliputi keadaan sejak diberlakukan UUPA tanggal 24 september 1960 oleh karena UUPA merupakan peraturan dasar yang menetapkan status hak tanah yang telah ada sebelumnya. Dalam rangka meneliti pemilik tanah yang sesungguhnya, perlu diperhatikan bahwa pemilik tanah tidak selalu sebagai pemilik benda yang berada di atas tanah miliknya. [88]

b) **Kepastian Mengenai Objek Hak Yaitu Mengenai:**

1) Letak tanah; dan
2) Batas-batas

Meliputi letak dan batas-batas tanah adalah penting terutama memastikan letak bidang tanah yang dilekati hak dan dan dapat dilakukan rekonstruksi untuk menghindarkan sengketa di kemudian hari, baik yang berkaitan dengan letak; luas maupun batas-batas tanah. Proses penetapan bidang tanah terlebih dahulu dipastikan letaknya dengan memasang tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan, kemudian ditetapkan batas-batasnya bersama pemilik yang berbatasan selanjutnya dilakukan pengukuran

[88] Muchtar Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Cet. 1, Republika, Jakarta, Hlm. 135-136.

dan pemetaan serta diterbitkan surat ukur yang memuat luas, bentuk, batas-batas dan pemiliknya untuk keperluan pendaftaran haknya. Kesulitan yang sering dialami dalam pengukuran bidang tanah dan berpotensi menjadi penyebab timbulnya ketidakpastian letak dan batas-batas tanah adalah sulitnya menghadirkan para pemilik tanah yang berbatasan pada saat pengukuran.

Di samping itu, terkadang pemilik tidak mengetahui secara pasti batas tanahnya yang benar, sehingga pelaksanaan penetapan batas dan penandatanganan gambar ukur bidang tanah sebagai upaya mendapatkan data yang pasti seringkali tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Kebutuhan peta dimaksud memuat secara jelas titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis yang meliputi letak, bentuk dan batas-batas pemilikan setiap bidang tanah dalam suatu wilayah sehingga dapat dihindari tumpang tindih lokasi. Menyadari pentingnya peta bidang-bidang tanah, maka pada wilayah yang belum ada peta dasar pendaftaran, dapat menggunakan peta lain sebagai referensi selama dapat memenuhi syarat untuk membuat peta pendaftaran tanah, seperti peta rincikan pajak, peta jaringan irigasi dan sebagainya. Peta dasar pendaftaran juga berfungsi memberikan informasi untuk melakukan rekonstruksi bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar haknya. [89]

[89] Muchtar Wahid, *Op. Cit.,* Hlm. 127-128.

c. Teori Kewenangan

Menurut A. A. Waskito, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atau suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah. [90]

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu:[91]

1. Komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Konsep kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Miriam Budiardjo dalam bukunya mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*). Selain itu, Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan

[90] Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintah Daerah Kajian Politik Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, Hlm. 95.

[91] Nur Basuki Winanmo, 2008, *Penyalahgunaan wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, Hlm. 65.

negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara. [92]

Kekuasaan atau kewenangan senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan, baik masyarakat yang sederhana apalagi pada masyarakat yang sudah maju.[93] Ada tiga jenis kewenangan yaitu:

1. Kewenangan Atribusi

   Menurut Soerjono Soekanto menyatakan perbedaan antara kekuasaan dan wewenang merupakan setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang mempunyai kedudukan atau mendapat pengakuan dari masyarakat. [94]

2. Kewenangan Delegasi

   Uraian tentang kewenangan delegasi menjelaskan bahwa kewenangan ini terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang telah memperoleh

[92] Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 35.

[93]Yuslim, 2014, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945,* Ringkasan Disertasi, Universitas Andalas, Padang, Hlm. 8.

[94]Soerjono Soekanto, 2003. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 92.

wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, jadi suatau delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. [95]

3. Kewenangan Mandat

Pada kewenangan mandat ini tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang, dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal) yang ada hanya hubungan internal.

G. Kerangka Pikir

1. Kerangka Pikir

Penelitian tesis ini didasarkan pada pemikiran bahwa tidak adanya kepastian hukum terhadap peristiwa hukum pembatalan Sertipikat Hak Milik dengan dasar Surat Izin Penghunian. Hal ini dipicu oleh adanya surat izin penghunian yang diterbitkan di atas objek tanah hak milik orang lain. Masalah kemudian muncul ketika pemegang surat izin penghunian mengingkan objek yang dihuninya menjadi milik pribadinya dan mengenyampingkan hak dari pemegang Sertipikat Hak Milik. Maka berdasarkan hal tersebut, penelitian ini akan mengkaji dua pokok permasalahan yaitu *pertama*, apakah pembatalan Sertipikat Hak Milik dengan dasar Surat Izin Penghunian telah memenuhi syarat ketentuan

[95]Inroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentag Peradilan Tata Usaha Negara, Beberapa Pengertia Dasar Hukum Tata Usaha* negara, buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Hlm 91.

yang berlaku? Dan *kedua,* apakah upaya yang dapat ditempuh pemegang Sertipikat Hak Milik atas pembatalan berdasarkan putusan pengadilan?

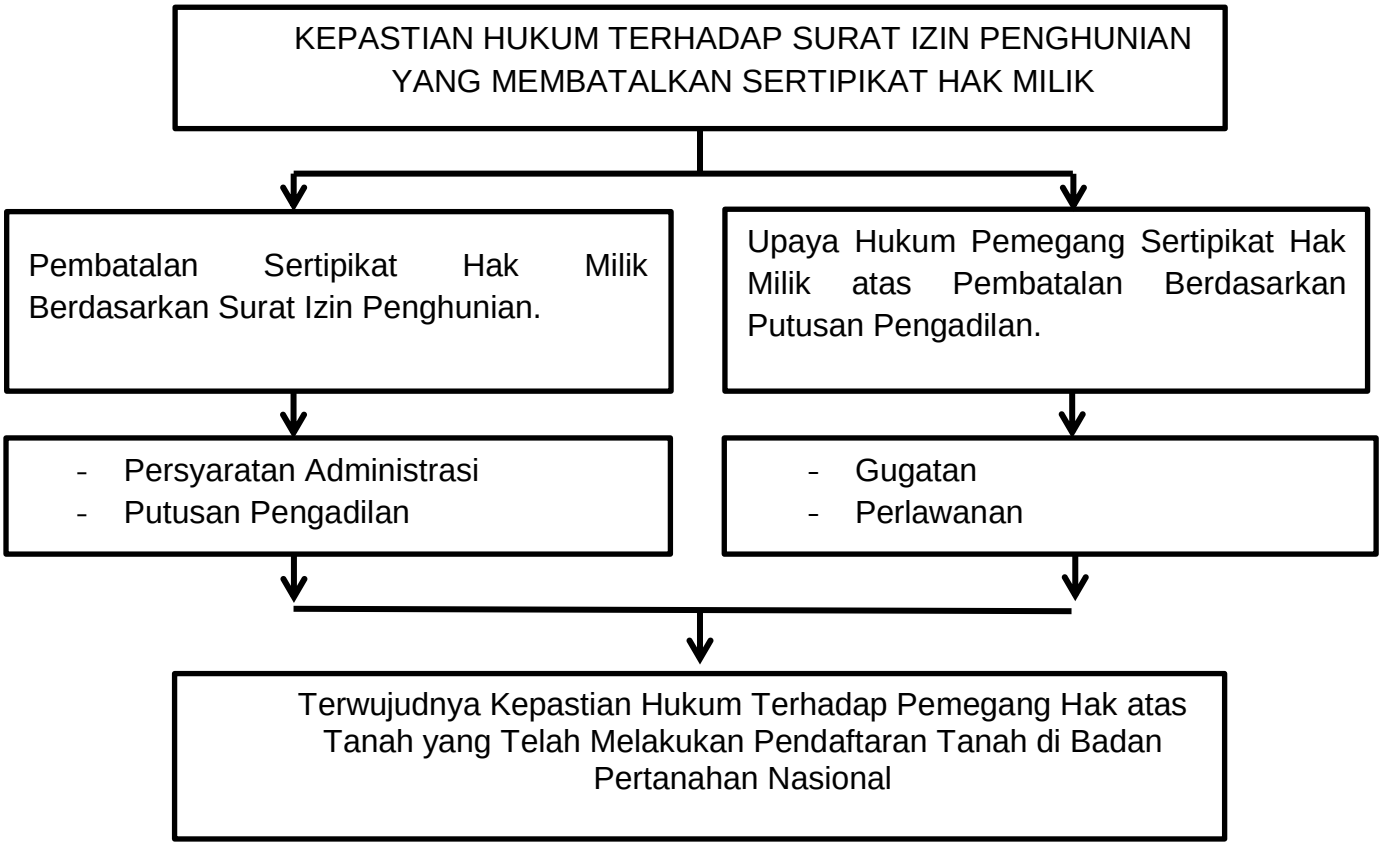
Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaa n tersebut di atas, maka digunakan beberapa indikator. Pertama, berkaitan dengan rumusan masalah yang pertama digunakan indikator teori kepastian hukum dan teori kewenangan. Kedua, berkaitan dengan rumusan masalah yang kedua digunakan indikator teori perlindungan hukum dan teori kepastian hukum.

Melalui indikator-indikator tersebut di atas, maka diharapkan rumusan masalah dapat terjawab sehingga akan mencapai suatu kepastian hukum terhadap pemegang Sertipikat Hak Milik yang telah melakukan pendaftaran tanah di BPN.

2. Bagan Kerangka Pikir

Bagan 2

Kerangka Pikir



3. Definisi Operasional

Sebagai bahan untuk menyamakan persepsi antara pembaca dan penulis, berikut disampaikan beberapa definisi operasional dalam penelitian ini, yaitu:

1. BPN adalah instansi pemerintahan yang bertugas untuk mencatat, menerbitkan, dan memelihara pendataan tanah di masing-masing wilayah Republik Indonesia.
2. Gugatan adalah suatu dokumen yang berisi uraian perselisihan disertai dengan tuntutan hak kepada pihak Tergugat.
3. Kepastian Hukum adalah suatu kepastian yang bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kejelasan atas hak-hak dari pemegang hak atas tanah.
4. Kewenangan adalah kekuasaan yang dimiliki oleh BPN dan juga Pengadilan Negeri untuk membatalkan suatu Sertipikat berdasarkan aturan yang berlaku.
5. Persyaratan Administrasi adalah ketentuan-ketentuan yang menjadi acuan dalam penerbitan ataupun pembatalan Sertipikat Hak Milik.
6. Perlindungan Hukum adalah hak yang diberikan kepada seseorang atas pendaftaran suatu objek tanah ataupun bangunan yang diperolehnya berdasarkan alas hak yang sah.
7. Perlawanan adalah upaya yang ditempuh oleh seseorang untuk mempertahankan hak atas tanah/bangunanya dari pihak-pihak yang tidak berwenang atas objek tersebut.
8. Pembatalan Sertipikat adalah tindakan membatalkan pemberian hak atas tanah oleh karena ditemukannya cacat hukum administratif.
9. Pendaftaran tanah adalah suatu proses administratif yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan jaminan dan kepastian hukum atas kepemilikan ha katas tanahnya.
10. Putusan Pengadilan adalah suatu pernyataan oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu diucapkan di

persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara.

11. Upaya hukum adalah suatu tindakan yang diberikan oleh undang-undang kepada seseorang untuk melawan suatu putusan hakim.