

MENELISIK KEWENANGAN PENERBITAN DAN PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Rahmat Ramadhani¹, Muhammad Syukran Yamin Lubis²

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Email: rahmatramadhani@umsu.ac.id¹, muhmmadsyukran@umsu.ac.id²,
(Corresponding Author)

ABSTRAK

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA: “akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah diberikannya surat-surat tanda bukti hak”. Pasal 32 Ayat (1) PP 24/1997: “Sertifikat 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 hak yang bersangkutan.”

Kata Kunci: Kewenangan, Penerbitan, Pembatalan, Sertifikat, Tanah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang bagi subjek hak (orang maupun badan hukum) untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah di atas bidang tanahnya yang melekat pada hak tersebut.¹

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Dasar-Dasar Agraria (UUPA), mendefinisikan sebagai berikut:

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

UUPA membedakan antara pengertian bumi dengan pengertian tanah, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Pada Penjelasan Pasal 1 UUPA dituliskan bahwa; “Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi. Oleh karenanya, membahas hak-hak penguasaan atas tanah maka pokok bahasan yang kemudian akan diuraikan adalah hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas permukaan bumi”.

Pada dasarnya, istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu; *land rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*. Secara terminologi, hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan undang-undang) atau kekuasaan yang benar atas sesuatu

¹ Rahmat Ramadhani, *Hukum Pertanahan Indonesia dan Perkembangannya*, Medan: UMSU Press, 2022, hlm. 47

atau untuk menuntut sesuatu. Hak atau *recht* diartikan sebagai “wewenang tertentu yang diberikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu”.²

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Lebih lanjut menurutnya, pengertian penguasaan atas tanah dapat juga dimaknai sebagai kata “menguasai” fisik bidang tanah dalam tiga aspek, yaitu yuridis, perdata dan publik, dengan uraian sebagai berikut:³

Pertama, aspek yuridis; yaitu penguasaan tanah yang didasarkan pada landasan hak atas penguasaan tanah serta dilindungi secara hukum, serta memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik bidang tanah yang dihaki. Sehingga ada kemungkinan yang terjadi sebaliknya, ada pihak lain yang menguasai fisik bidang tanah tanpa didasarkan pada landasan hak secara yuridis. Contohnya ketika si pemegang hak yuridis membuat perjanjian sewa menyewa atas bidang tanahnya kepada pihak lain, maka secara fisik bidang tanah tersebut akan dikuasai oleh pihak lain selama masa sewa tersebut berlangsung. Atau contoh lain: ketika ada pihak lain yang menguasai tanpa hak atas fisik suatu bidang tanah, maka pemilik tanah yang bersangkutan atau pihak pemegang hak secara yuridis atas bidang tanah dimaksud dapat menuntut diserahkannya kembali tanah yang tersebut secara fisik kepadanya.

Kedua, aspek perdata; yaitu beralihnya hak yuridis terhadap penguasaan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya perikatan atau perjanjian agunan/jaminan hutang (hak tanggungan) antara pemegang hak dengan pihak pemberi hutang (Bank/Kreditur). Namun demikian pemegang hak yuridis/pemilik tanah masih dapat menguasai fisik bidang tanahnya. Contohnya: ketika si pemegang hak yuridis/pemilik tanah atas tanah menjadikan tanahnya sebagai jaminan hutang ke Bank, maka secara hukum hak atas tanah beralih kepada pemberi hutang/kreditur yaitu Bank, namun secara fisik pihak pemilik tanah masih menguasai bidang tanah dimaksud. *Ketiga*, aspek publik; yaitu hak menguasai tanah yang tidak terlepas dari kepentingan bangsa dan negara sebagaimana di atur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD 1945) dan Pasal 2 UUPA.

Senada dengan hal tersebut, Maria S.W Sumardjono mendefinisikan hak atas tanah, yaitu: Hak atas permukaan bumi yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.⁴

Pengertian hak atas tanah yang di kemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono merupakan intisari dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 UUPA, dengan unsur-unsur hak atas

² Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 83.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Edisi Revisi, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 23-24

⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, hlm. 128.

tanah yang meliputi; adanya subjek hukum, adanya kewenangan, adanya objek dan harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Subjek hak diberi kewenangan untuk mempergunakan, mengelola dan mengambil manfaat atas objek Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan alam yang terkandung didalamnya (BARKA), meliputi: permukaan dan tubuh bumi air, dalam hal ini air laut, air sungai, maupun air danau dan ruang yang ada di atasnya dalam batas-batas tertentu.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana Pendaftaran Tanah dapat Menjadi Kepastian hukum terhadap hak atas tanah?
2. Bagaimana kewenangan penerbitan dan pembatalan hak atas tanah?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Artinya penelitian dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan. Pembahasan berdasarkan berbagai literatur berupa; buku-buku, dokumen dan peraturan perundang-undangan serta referensi lainnya dan yang berkaitan dengan Hak Menguasai Tanah oleh Negara dalam Perspektif Teori Hukum. Cohen yang dikutip Marzuki mengatakan "dalam penelitian hukum (legal research) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu: pendekatan statutori, pendekatan konseptual, pendekatan analitis, pendekatan komparatif, pendekatan histeris, pendekatan filosofis, pendekatan kasus". Pendekatan masalah adalah membuat pendekatan dengan pendekatan hasil kajian teoritis empiris dengan melihat perbedaan pendapat para ahli, penulis dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hak penguasaan bumi oleh negara di Perspektif Teori Hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pendaftaran Tanah dan Jaminan Kepastian Hukum

Pengertian pendaftaran tanah lugas tertulis pada Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24 Tahun 1997) tentang pendaftaran tanah, yang menyatakan 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 dan satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dari rumusan pengertian tersebut, maka unsur-unsur pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:⁵

⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Grup, 2012, hlm. 14-16.

1. Adanya serangkaian kegiatan; berbagai kegiatan yang berkaitan satu sama lain, berurutan yang menjadi kesatuan kegiatan yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.
2. Dilakukan oleh pemerintah; penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan tugas dan tanggungjawab negara yang dilaksanakan oleh pemerintah.
3. Secara terus menerus dan berkesinambungan; kata-kata ini menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya dimana data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu terpelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.
4. Secara teratur; kata teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum,
5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun; kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara,
6. Pemberian surat tanda bukti hak; pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah.
7. Hak-Hak tertentu yang membebani; dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya hak milik atau hak yang lain yang dijadikan jaminan hutang yang dibebani hak tanggungan atas hak milik.

Asas-asas pendaftaran tanah di Indonesia tercantum dalam Pasal 2 PP 24 Tahun 1997 yang secara tegas menyebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 3 PP 24 Tahun 1997 yaitu:

1. 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;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Objek pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;

3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;
6. Tanah Negara.

Kegiatan-kegiatan dalam pendaftaran tanah berdasarkan PP Nomor 24 tahun 1997 terdiri dari pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali adalah pendaftaran terhadap atas tanah-tanah yang belum dilekati suatu hak/belum bersertifikat, sedangkan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah pendaftaran pencatatan terhadap perbuatan ataupun peristiwa hukum yang terjadi di atas tanah-tanah yang telah dilekati suatu hak/sudah bersertifikat.⁶

Pendaftaran tanah pertamanya kali menurut Pasal 12 PP 24 Tahun 1997 meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut;

1. Pengumpulan data dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
3. Penerbitan sertifikat tanah;
4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Lebih lanjut, menurut Pasal 13 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 dapat dilakukan dengan dua cara yaitu secara sporadis dan sistematis. Pendaftaran tanah pertama kali secara sporadis adalah pendaftaran tanah yang dilaksanakan atas inisiatif perorangan, dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan dengan biaya-biaya yang ditanggung oleh pemohon hak secara pribadi, sedangkan pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis adalah Pendaftaran tanah yang didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri/Kepada Badan Pertahanan Nasional. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan atas inisiatif pemerintah secara sistemik disertai dengan pembiayaan oleh pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 11 PP 24 Tahun 1997 Jenis kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi; Pendaftaran Peralihan Hak, Pendaftaran Pembebanan Hak, Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah, dan Penerbitan Sertifikat Pengganti.

Berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah, dalam penjelasan PP 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah berdasarkan perintah UUPA tidak menganut sistem publikasi positif (sistem positif) dimana kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan sistem yang dianut adalah sistem publikasi negatif (sistem negatif). Pada sistem negatif, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak berarti bahwa pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem negatif murni atau yang lebih akrab dikenal dengan istilah sistem pendaftaran stelsel negarif bertendensi positif. Artinya segala apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai tanda bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya (tidak benar).

⁶ Rahmat Ramadhani, *Buku Ajar: Hukum Agraria* (Suatu Pengantar), Medan: Umsu Perss, 2018, hlm. 46.

Lebih lanjut, secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa Belanda yaitu "certificat" yang berarti surat tanda bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu hal. Jika dikaitkan dengan hak atas tanah, dari penjabaran tersebut di atas maka sudah barang tentu sertifikat hak atas tanah dapat diartikan sebagai sebuah surat tanda bukti hak atas tanah atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu hak atas tanah.⁷

Terminologi tentang sertifikat hak atas tanah sejatinya tidak ditemukan secara tegas baik dalam UUPA maupun PP 24 Tahun 1997. Penjelasan terperinci tentang sertifikat hak atas tanah pernah dijelaskan dalam PP 10 Tahun 1961 (yang kemudian dicabut dengan PP 24 Tahun 1997), terdapat dalam Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 menyebutkan bahwa; "Salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan satu berkas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertifikat dan diberikan kepada yang berhak."

Merujuk pada ketentuan PP 24 Tahun 1997 terdapat dua informasi yang dituangkan dalam sertifikat hak atas tanah: *Pertama*, Data Fisik; menurut Pasal 1 angka 6 PP 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar serta keterangan mengenai bangunan atau bagian bangunan di atasnya. *Kedua*, Data Yuridis; menurut Pasal 1 angka 7 PP 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, tentang pemegang haknya dan pihak-pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Kedua informasi data di atas yang dituangkan dalam sertifikat adalah merupakan cuplikan atau salinan dari buku tanah. Buku tanah menurut Pasal 1 angka 19 PP 24 Tahun 1997 adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data fisik dan data yuridis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Singkatnya, maksud diterbitkannya sertifikat hak atas tanah dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak. Sehingga dengan demikian sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan rekaman data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.

Berangkat dari salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas adalah memberikan kepastian hukum hak atas tanah, maka pendaftaran tanah semestinya dapat dengan mudah dan jelas menunjukkan siapa yang berhak atau tidak berhak pada suatu hak atas sebidang tanah. Artinya, tujuan yang ingin dicapai dengan terciptanya kepastian hukum adalah menciptakan suatu keadaan yang mampu memberikan informasi tentang pihak mana yang memiliki akses, berhak menguasai, memanfaatkan dan seterusnya terhadap sesuatu bidang tanah. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum dapat diberwujud dari dua hal, yaitu: 1) kepastian hukum karena adanya hukum. 2) kepastian hukum karena isi dari hukum.

⁷ Rahmat Ramadhani, *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*, Medan: CV Pustaka Prima, 2018, hlm. 59.

AP. Parlindungan⁸ menegaskan bahwa pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga untuk mengetahui status bidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasannya, untuk apa dipergunakan dan lain sebagainya. Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis⁹ juga menguraikan syarat yang harus dipenuhi agar pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum, yaitu:

- a. Tersedianya peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran secara kadasteral yang dapat dipakai untuk rekonstruksi batas di lapangan dan batas-batasnya merupakan batas yang sah menurut hukum.
- b. Tersedianya daftar umum bidang-bidang tanah yang dapat membuktikan pemegang hak yang terdaftar sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.
- c. Terpeliharanya daftar umum pendaftaran tanah yang selalu mutakhir, yakni setiap perubahan data mengenai hak atas tanah seperti peralihan hak tercatat dalam daftar umum.

Kerangka pemikiran mengenai kepastian hukum hak atas tanah ditentukan oleh berfungsinya 3 hal, antara lain:¹⁰

- a. Substansi hukum, terdiri dari tujuan, sistem dan tata laksana pendaftaran tanah;
- b. Struktur hukum, terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait;
- c. Kultur hukum, terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial.

Selanjutnya Muchtar Wahid mengungkapkan hubungan hukum antara kepastian hukum hak atas tanah dengan perlindungan hukum dilihat pada kepastian hukum itu adalah sarana untuk memperoleh perlindungan hukum. Sehingga menurutnya kepastian hukum berdasarkan PP 24 Tahun 1997 meliputi; Kepastian Objek, Kepastian Hak dan Kepastian Subjek adalah merupakan sarana untuk mendapatkan perlindungan hukum atas pemilikan tanah yang sudah bersertifikat. Dengan demikian hak atas tanah yang sudah bersertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang.¹¹

Lebih jauh, merujuk pada PP 24 Tahun 1997 Muchtar Wahid menekankan dua hal pokok tentang tujuan atau hakikat pendaftaran tanah yang substansinya menjamin kepastian hukum, yakni:¹²

1. Kelompok Teknis; menekankan pada segi-segi teknis operasional, mengenai faktor kepastian objek yang meliputi luas, letak dan batas-batas tanah.
2. Kelompok Yuridis; terletak pada segi-segi yang bersifat legalitas tanah, mengenai faktor kepastian status hukum bidang tanah yang terdaftar, asal-usul pemilikan dan cara perolehan tanah serta faktor kepastian subjek hak yang meliputi identitas, domisili kewarganegaraan, dan pihak lain serta beban-beban yang membebaninya.

⁸ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1991, hlm. 79.

⁹ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju, 2012, hlm. 171.

¹⁰ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, Jakarta: Republika, 2008, hlm. 115.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 70.

¹² *Ibid.*, hlm. 126-127.

Secara sederhana, sertifikat hak atas tanah sebagai “produk akhir” dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah berfungsi sebagai tanda bukti hak seperti yang tegaskan oleh Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum, meliputi:

Pertama, Kepastian Hukum Obyek Hak; Bahwa penetapan letak tepat bidang tanah merupakan salah satu yang sangat menentukan nilai kepastian hukum hak atas tanah yang terdaftar. Kepastian obyek hak ini meliputi letak dan batas-batas bidang tanah yang dilekati suatu hak di atasnya. Terkait dengan kepentingan tersebut tersedianya Peta Dasar Pendaftaran Tanah sangat diperlukan, terutama untuk memastikan letak tepat sebidang tanah yang sudah dilekati suatu hak, serta keberadaan bidang-bidang tanah lainnya, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar dapat dilakukannya rekonstruksi ulang untuk menghindari kemungkinan munculnya sengketa di kemudian hari, baik yang berkaitan dengan letak, luas maupun batas. Oleh karenanya untuk memenuhi prinsip kehati-hatian, maka pengukuran dan penetapan batas bidang tanah harus disertai dengan persetujuan oleh tetangga atau sepadan batas bidang tanah tersebut (*contradictoire dilimitatie*).

Kedua, Kepastian Hukum Status Tanah; Kajian terhadap status hukum suatu hak atas tanah penting dilakukan untuk menggali tentang jaminan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah yang akan diterbitkan. Sebab, diketahui ada berbagai macam status hukum atas tanah yang masing-masing status tersebut mengandung hak dan kewajiban kepada pihak yang mempunyainya. Ragam status tanah sendiri seperti di antaranya; Tanah Hak Milik Adat, Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja dan Tanah Negara. Terhadap tanah-tanah yang memiliki status demikian berdasarkan UUPA dapat diberikan haknya. Namun untuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum, maka pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap status tanah tersebut secara materil harus sesuai dengan tata laksana pendaftaran tanah sebagaimana mestinya.

Ketiga, Kepastian Hukum Subyek Hak; Berdasarkan UUPA, ada 4 sebab lahirnya tanah hak yaitu; tanah hak yang lahir karena hukum adat, tanah hak yang lahir karena penetapan pemerintah, tanah hak yang lahir karena undang-undang dan tanah hak yang lahir karena pemberian. Kepastian subyek memiliki perananan penting dalam mendudukan dan menunjukan siapa yang berhak atau tidak dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan suatu bidang tanah. Sehingga untuk melihat secara detail tentang kepastian subyek hak ini, maka unsur-unsur yang penting untuk dilihat adalah faktor-faktor subjektif baik berlaku sebagai individu maupun badan hukum termasuk riwayat perolehan tanahnya.¹³

2. Kewenangan Penerbitan dan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia menurut hukum pertanahan yang berlaku terdapat 4 organ yang berperan, yakni: 1). Badan Pertanahan Nasional; 2) Kepala kantor pertanahan; 3) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT); 4). Panitia Ajudikasi. Dasar

¹³ Rahmat Ramadhani, ” Jaminan Kepastian Hukum Yang Terkandung Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah”, *loc.cit.*

hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan pendaftaran tanah yang melahirkan penerbitan sertifikat hak atas tanah, diantaranya sebagai berikut:

- a. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945).
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
- d. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- f. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Selain kewenangan penerbitan sertifikat hak atas tanah, BPN Juga memiliki kewenangan untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah karena alasan cacat administrasi/yuridis dalam penerbitan sertifikat atau pelaksanaan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya, si samping pembatalan sertifikat hak atas tanah karena adanya cacat administrasi/yuridis, BPN juga berwenang melakukan pembatalan berdasarkan perintah putusan pengadilan. Upaya hukum pembatalan sertifikat dapat dilakukan para pihak melalui dua mekanisme gugatan, yaitu ke Pengadilan Negeri (PN) atau Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Terhadap dua mekanisme tersebut tentunya yang harus diperhatikan adalah pokok perkaranya. Dalam konteks pokok perkaranya adalah perihal sengketa kepemilikan hak atas tanah maka jalur yang digunakan adalah melalui gugatan ke PN, namun jika pokok perkaranya adalah berkaitan dengan administrasi/prosedur penerbitan sertifikat hak atas tanah maka jalur yang bisa ditempuh adalah melalui gugatan ke PTUN. Hal tersebut sesuai kompetensi mengadili dari masing-masing badan peradilan dimaksud, dan berkesesuaian pula dengan Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 132 K/Pdt/1993 yang menyatakan bahwa: “apabila terdapat sengketa kepemilikan atas objek perkara, maka penyelesaiannya tetap menjadi kewenangan peradilan umum”.

Dalam kaitan kewenangan pembatalan sertifikat hak atas tanah oleh BPN, tentu berkorelasi dengan sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA yaitu sistem negatif bertendensi positif sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Namun demikian, dalam sistem pendaftaran stelsel negatif bertendensi positif memiliki batasan waktu bagi pihak lain yang berkeberatan atas suatu hak yang dipegang oleh pemegang hak atas tanah. Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa:

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Dalam kaitan pembatalan karena cacat administrasi, lebih lanjut Pasal 64 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menegaskan, sebagai berikut:

- (1) Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:
 - a. 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 telah dialihkan namun para pihak tidak beritikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - atau;
 - b. 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.

Pada konteks pembatalan karena cacat administrasi/hukum, Pasal 35 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/Ka. BPN No. 21 Tahun 2020), menguraikan pembatalan produk hukum karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis disebabkan:

- a. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan hak atas tanah, pendaftaran hak dan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- b. kesalahan dalam proses/prosedur pengukuran;
- c. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat pengganti;
- d. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat Hak Tanggungan;
- e. kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- f. kesalahan subjek hak;
- g. kesalahan objek hak;
- h. kesalahan jenis hak;
- i. tumpang tindih hak atas tanah;
- j. tumpang tindih dengan kawasan hutan;
- k. kesalahan penetapan konsolidasi tanah;
- l. kesalahan penegasan tanah objek landreform;
- m. kesalahan dalam proses pemberian izin peralihan hak;
- n. kesalahan dalam proses penerbitan surat keputusan Pembatalan;

- o. terdapat putusan pengadilan pidana berkekuatan hukum tetap yang membuktikan adanya tindak pidana pemalsuan, penipuan, penggelapan dan/atau perbuatan pidana lainnya;
- p. terdapat dokumen atau data yang digunakan dalam proses penerbitan sertipikat bukan produk instansi tersebut berdasarkan surat keterangan dari instansi yang bersangkutan;
- q. terdapat putusan pengadilan yang dalam pertimbangan hukumnya terbukti terdapat fakta adanya cacat dalam penerbitan produk hukum Kementerian dan/atau adanya cacat dalam perbuatan hukum dalam peralihan hak tetapi dalam amar putusannya tidak dinyatakan secara tegas.

Pada konteks pembatalan karena adanya cacat administrasi/hukum melalui mekanisme gugatan ke PTUN, prasyarat yang harus dipenuhi sebagai objek sengketa TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) mendefinisikan KTUN, sebagai berikut:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Penting untuk dipahami bahwa sertifikat hak atas tanah pada dasarnya diterbitkan berdasarkan surat keputusan pemberian/penetapan hak sebagai rangkaian proses pendaftaran tanah. Permohonan hak oleh masyarakat dan SK pemberian/penetapan hak atas tanah oleh BPN merupakan suatu perbuatan hukum yang kemudian sertifikat hak atas tanahnya adalah merupakan suatu produk hukum. Dalam aspek hukum publik penetapan atau pemberian hak atas tanah oleh BPN (produknya berupa surat keputusan) yang kemudian dilanjutkan dengan penerbitan buku tanah dan sertifikat hak atas tanah merupakan salah satu bentuk konkrit dari apa yang disebut Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN (*beschikking*).¹⁴

Artinya, sertifikat hak atas tanah tidak dapat berdiri sendiri untuk dapat dikatakan sebagai KTUN tanpa mengkaitkan surat keputusan (SK) pemberian/penetapan hak yang menjadi dasar lahirnya hak dan/atau terbitnya sebuah sertifikat tanah sebagai suatu kesatuan rangkaian proses pendaftaran tanah yang tidak terpisahkan. Maka oleh karenanya, untuk dapat menjadikan sertifikat tanah sebagai objek gugatan/objek sengketa PTUN harus pula menyertakan permohonan pembatalan SK pemberian/penetapan haknya yang diterbitkan oleh BPN. Sebab, sejatinya SK tersebutlah yang menjadi dasar penerbitan sertifikat hak atas tanah dan sertifikat hak atas tanah dimaksud adalah bukti dari telah didaftarkannya hak atas tanah yang disebutkan dalam SK dimaksud. Atau penegasan lain bahwa semestinya SK pemberian/penetapan hak atas tanah yang menjadi objek gugatan ke PTUN, bukan sertifikatnya. Sebab unsur-unsur KTUN justru terpenuhi

¹⁴ Rahmat Ramadhani, *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*, Medan: CV Pustaka Prima, *op.cit.*, hlm. 39-40.

dalam sebuah SK penetapan/pemberian hak yang ditandatangani oleh pejabat BPN bukan pada sertifikat tanahnya yang lebih cenderung hanya memiliki unsur registrasi.

Hal lain untuk menjadi catatan dalam menempuh jalur gugatan ke PTUN dalam rangka pembatalan sertifikat hak atas adalah yang berkaitan dengan upaya administratif yang harus ditempuh terlebih dahulu oleh pihak yang berkebaratan atas diterbitkannya suatu sertifikat hak atas tanah oleh BPN sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 48 UU PTUN. Merujuk pada ketentuan Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) upaya administratif dimaksud terdiri dari dua, yaitu; *Pertama*, keberatan dan *Kedua*, Banding yang masing-masing tahapannya memiliki tenggat waktu. Tentunya terkait teknis upaya administrasi terhadap pembatalan sertifikat hak kepada BPN mengacu kepada Permen ATR/Ka. BPN No. 21 Tahun 2020. Pengabaian upaya administratif (keberatan dan banding) terhadap sertifikat hak atas tanah yang dipermasalahkan, maka konsekuensi yuridisnya berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat (10) UU AP jo. Pasal 3 dan Pasal 48 ayat (2) UU PTUN jls. Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 57 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Upaya Administratif adalah tidak dapat dijadikannya sertifikat hak atas tanah tersebut dijadikan sebagai objek gugatan ke PTUN.

Terakhir, catatan penting lainnya untuk menjadi perhatian bersama bahwa kewenangan BPN dalam menerbitkan dan membatalkan sertifikat hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari sumber lahirnya kewenangan dalam konteks teori kewenangan, yaitu: *Pertama*, Atribusi; wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk suatu jabatan tertentu atau wewenang yang melekat suatu jabatan. *Kedua*, Delegasi; wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain berdasarkan aturan perundang-undangan. *Ketiga*, Mandat; wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah/antara atasan dengan bawahan.¹⁵

Berkaitan dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai produk hukum dari sebuah proses pendaftaran tanah, Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), kantor wilayah BPN dan kantor pertanahan kabupaten/kota mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Maka dengan demikian secara kewenangan penerbitan sertifikat hak atas tanah bersumber dari wewenang atribusi yang melekat pada jabatan yang diemban oleh BPN sebagai lembaga pelaksana tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan. Atau dengan arti kata lain, secara atribusi BPN mempunyai kewenangan dalam mengatur serta mengelola seluruh tugas pemerintah Republik Indonesia di bidang pertanahan termasuk dalam hal pemberian hak atas tanah maupun pembatalan hak atas tanah yang kemudian dilaksanakan dengan tata caranya diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.

Penegasan lain terhadap kewenangan atribusi tersebut di atas, bermakna pula bahwa dalam pelaksanaan kewenangan BPN melekat aspek wilayah hukum keberlakuan kewenangan untuk menerbitkan atau membatalkan suatu sertifikat tanah yang secara

¹⁵ Rusdianto, <http://Rusdianto.dosen.narotama.ac.id>.

otomatis mengikuti batas wilayah administrasi suatu pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada level terendah dalam pelaksanaan tugas BPN, kantor pertanahan kabupaten/kota mengacu kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan jo. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Artinya, dalam melaksanakan kewenangan pembatalan sertifikat hak atas tanah kantor pertanahan induk tetap dilibatkan meski telah terjadi pemekaran wilayah kabupaten/kota, sebab kewenangan atribusi yang melekat pada kantor pertanahan (BPN) yang lahir karena pemekaran merupakan pihak penerima hasil pelaksanaan kewenangan atribusi yang telah dilakukan terlebih dahulu oleh kantor pertanahan induk sebelum dimekarkan wilayah hukum administrasinya.

PENUTUP

A. Kesimpulan

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

1. Pendaftaran tanah menghasilkan produk hukum berupa sertifikat hak atas tanah untuk memberikan jaminan kepastian hukum, meliputi: jaminan kepastian hukum terhadap subjek, objek dan status hak atas tanah.
2. Kewenangan BPN dalam menerbitkan dan membatalkan sertifikat hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari sumber lahirnya kewenangan dalam konteks teori kewenangan, yaitu: *Pertama*, Atribusi; wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk suatu jabatan tertentu atau wewenang yang melekat suatu jabatan. *Kedua*, Delegasi; wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain berdasarkan aturan perundang-undangan. *Ketiga*, Mandat; wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah/antara atasan dengan bawahan.

B. Saran

1. Dalam memberikan jaminan kepastian hukum, meliputi: jaminan kepastian hukum terhadap subjek, objek dan status hak atas tanah maka disarankan agar pemerintah dalam menjalankan pendaftaran tanah harus benar-benar mematuhi peraturan perundang-undangan dan menerapkan asas-asas pendaftaran tanah secara serius, konsisten dan konsekuen.
2. Disarankan agar dalam pelaksanaan kewenangan BPN melekat aspek wilayah hukum keberlakuan kewenangan untuk menerbitkan atau membatalkan suatu sertifikat tanah yang secara otomatis mengikuti batas wilayah administrasi suatu pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada level terendah dalam pelaksanaan tugas BPN, kantor pertanahan

kabupaten/kota mengacu kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan jo. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Daftar Pustaka

- AP. Parlindungan. (1991). *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Arba. (2015). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Edisi Revisi). Jakarta: Djambatan.
- Mhd. Yamin Lubis & Abd. Rahim Lubis. (2012). *Hukum Pendaftaran Tanah* (Edisi Revisi). Bandung: Mandar Maju.
- Maria S.W. Sumardjono. (2009). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Muchtar Wahid. (2008). *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*. Jakarta: Republika.
- Rahmat Ramadhani. (2018). *Buku Ajar: Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*. Medan: UMSU Press.
- Rahmat Ramadhani. (2018). *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*. Medan: CV Pustaka Prima.
- Rahmat Ramadhani. (2022). *Hukum Pertanahan Indonesia dan Perkembangannya*. Medan: UMSU Press.
- Rusdianto. (n.d.). Retrieved from <http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id>
- Urip Santoso. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.