

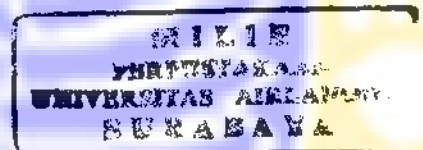
TESIS

PEMBATALAN SERTIPIKAT OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL

T.M.K. 30.01

Dewi

P



Oleh:

SOFIA SARI DEWI
NIM. 030310353-N

MAGISTER HUKUM KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006

**PEMBATALAN SERTIPIKAT OLEH BADAN
PERTANAHAN NASIONAL**

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Magister Hukum Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Surabaya**

Oleh:

**SOFIA SARI DEWI
NIM. 030310353-N**

**MAGISTER HUKUM KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**

KATA PENGANTAR

Puji Syukur saya kepada Allah S.W.T., atas segala rahmat dan hidayah-NYA yang telah dilimpahkan sehingga Tesis ini dapat terselesaikan dengan lancar.

Tesis dengan judul "Pembatalan Sertipikat oleh Badan Pertanahan Nasional", merupakan prasyarat akhir dalam menyelesaikan studi Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Harapan saya tesis ini dapat memberikan sumbangan yang berharga bagi dunia akademis ataupun masukan yang berharga bagi para masyarakat pada umumnya.

Pembuatan Tesis ini yang merupakan suatu karya ilmiah, tidak lepas dari campur tangan dan dukungan dari berbagai pihak. Dimana dalam kesempatan ini secara khusus saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Bapak Urip Santoso,S.H.,M H.,selaku dosen pembimbing saya, Ibu Prof.Dr.Hj.Sri Hajati.S.H.,MS. dan Bapak Sumardji, S.H.,M.Hum., yang telah berkenan menjadi penguji sekaligus membantu penyempurnaan penulisan Tesis ini. Dan kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian penulisan Tesis ini.

Saya juga ingin mengucapkan terima kasih atas dukungan dan pengertian selama penulisan Tesis ini, yaitu kepada orang tua saya tercinta,

Zainah Bahasuan, yang selalu memberikan semangat tidak putus-putusnya. Kepada orang-orang yang selalu memberikan semangat agar senantiasa mempunyai keinginan untuk menyelesaikan Tesis ini, saya mengucapkan terima kasih.

Akhirnya, semoga Allah S.W.T., senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-NYA kepada kita semua. Amin.

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Rumusan Masalah.....	9
3. Tujuan Penulisan.....	10
4. Manfaat Penulisan.....	11
5. Kajian Pustaka.....	11
6. Metode Penulisan.....	24
7. Sistematika Penulisan.....	27
BAB II : PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN PEMBATAL- ANNYA.....	29
1. Penerbitan Sertipikat Sebagai Alat Bukti Hak	29
2. Penyelenggara Pendaftaran Tanah.....	52
3. Aspek Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Pembatalannya.....	62
BAB III : PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG MENOLAK PEM- BATALAN SERTIPIKAT YANG DIDASARKAN ATAS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA ..	72
1. Sertipikat Hak atas Tanah Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.....	72

2. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Pembatalan Sertipikat.....	79
3. Analisis Putusan Mahkamah Agung atas Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah	92
BAB IV : PENUTUP.....	98
1. Kesimpulan.....	98
2. Saran.....	99
DAFTAR BACAAN	
LAMPIRAN	

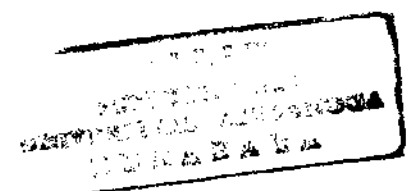
BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam penggunaannya yang ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2), Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) menyatakan, bahwa : seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Oleh karena itu, sudah semestinyalah pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa beserta segala apa yang terkandung didalamnya adalah ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana dikatakan secara konstitusional Undang-undang Dasar 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) yang menjadi landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria) dalam Pasal 2 ayat (1)



menyebutkan bahwa : “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam didalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Kekuasaan Negara yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria tersebut adalah kekuasaan mengatur pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kekuasaan mengatur ini meliputi baik tanah-tanah yang telah dihaki sesorang atau badan hukum maupun termasuk yang belum. Dengan demikian tanah-tana yagn telah dihaki seseorang/badan hukum adalah termasuk dalam wewenang pengaturan kekuasaan Negara.

Berdasarkan atas hak menguasai Negara dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA lebih lanjut menentukan adanya macam-macam hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama atau badan-badan hukum. Pasal ini juga merupakan pelaksanaan lebih lanjut daripada yang disebutkan dalam Pasal 2 UUPA tentang hak menguasai dari Negara. Atas dasar yang disebutkan dalam Pasal 2 juncto Pasal 4 ayat (1) UUPA, Negara dapat mengatur adanya bermacam-macam hak-nak atas tanah yang dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA diperinci sebagai berikut;

1. Hak milik;
2. Hak guna usaha;

3. Hak guna bangunan;
4. Hak pakai;
5. Hak sewa;
6. Hak membuka tanah;
7. Hak memungut hasil hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dengan diberikannya beberapa macam hak atas tanah baik kepada perorangan atau badan hukum, disamping adanya wewenang untuk mengelola tanah tersebut sesuai dengan hak yang dipegangnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan pembatasan yang berlaku untuk itu, maka juga kepada pemegang hak tersebut dibebankan kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanahnya dalam rangka menuju kepastian hukum, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah". Jika kita hubungkan dengan usaha-usaha Pemerintah dalam rangka penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, maka pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah

adalah merupakan suatu sarana penting untuk terwujudnya kepastian hukum diseluruh wilayah Republik Indonesia dan sekaligus turut serta dalam penataan kembali, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah.¹

Dengan terwujudnya kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah melalui sarana pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah yang dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1961 hingga saat ini, telah banyak membawa hasil yang positif dalam rangka usaha penataan kembali, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah disamping adanya hak-hak yang sifatnya negatif.

Dengan adanya hak penguasaan atas tanah berarti merupakan salah satu landasan untuk ditribtkannya tanda bukti hak berupa sertipikat hak atas tanah. Untuk memperoleh hak atas tanah diperlukan bukti-bukti tertentu, dan bilamana bukti tersebut tidak lengkap atau tidak ada sama sekali, maka diperlukan prosedur tertentu agar dapat memperoleh suatu hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 23 dan Pasal 24. Bilamana prosedur tersebut terpenuhi maka pemohon baik orang perorang maupun badan hukum tertentu dapat memperoleh suatu hak kebendaan atas tanah yang disebut sebagai Hak Penguasaan Atas Tanah

¹ Bachtiar Effendic, 1993, *Pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, bandung, h. 5.

(HPAT).

Kita sering mendengar adanya perselisihan-perselisihan perdata tentang kepemilikan sebidang tanah yang telah memiliki sertipikat tanda bukti hak atas tanah yang bersangkutan. Karena sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan berarti mempunyai kekuatan yang mutlak dan dapat diganggu gugat, hal ini disebabkan hukum pertanahan di Indonesia menggunakan system negatif tetapi bertendensi ke positif artinya apabila ada komplain atau sanggahan dari pihak lain maka dapat ditinjau kembali atau dibatalkan penerbitan sertipikat.²

Pada kondisi yang demikian ini, pihak Kantor Pendaftaran Tanah dalam mendaftarkan tanah yang diajukan oleh pemohon hanya mengandalkan pengumuman sebelum diterbitkannya sertipikat. Hal ini tentunya banyak menimbulkan suatu permasalahan mengenai keabsahan sertipikat tersebut, yang tidak jarang permasalahannya sampai ke meja pengadilan, sebagaimana terjadi pada kasus yang telah mendapat keputusan dari Mahkamah Agung Republik Indonesia, dengan Nomor 140-K/TUN/2000, dengan kasus posisinya yaitu :

² Effendi Perangin, 1991, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, h. 98.

Semula bidang tanah RvE No. 457 Surat Ukur tanggal 29 Mei 1933 No. 303 luas lebih kurang 30.210 M² milik Anwar Manaf dan Ny. Moechsina terletak di Jalan Ubi Petak Sinkian, Mangga Dua, Taman Sari Jakarta Barat. Pada tahun 1961 tanah tersebut dikonversi menjadi tanah hak milik dengan Sertifikat Hak Milik (selanjutnya disingkat SHM) Nomor 129/Mangga Dua atas nama pemilik Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moch. Soleh. Sebagian hak atas tanah tersebut seluas 22.911 M², oleh Anwar Manaf dan Nyonya Moechsina binti Moch. Soleh pada tanggal 17 Juni 1988 dijual kepada Wagianto di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT) Pu&podihardjo dengan akta jual beli tanggal 17 Juni 1988 No. 48/Taman Sari/ 1988. Meskipun hak atas tanah tersebut telah dibeli oleh Wagianto, namun tidak segera dilakukan balik nama. Dengan demikian sertifikat masih tertulis atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moch. Soleh.

Pada akhir tahun 1998 Wagianto meninggal dunia dengan meninggalkan 4 (empat) orang ahli waris yaitu Nyonya Tetty Hertika, Wibisono, Arie Lesmana dan Ardy Krisnadhy. Ternyata pada tahun itu juga yaitu 1998 Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Jakarta menerbitkan Surat Keputusan No. 13-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 yang isinya: Membatalkan sertifikat hak milik tanah No. 129/Mangga Dua atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina. Keputusan Menteri Negara

Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut dilakukan atas permohonan pembatalan yang diajukan oleh yayasan *Union Makes Strength* (selanjutnya disingkat UMS) yang mengklaim sebagai pemegang hak atas tanah dimaksud seluas 22.911 M2. Menurut yayasan UMS, pihaknya telah membeli tanah tersebut dari Ny. Moezdalifah atas kuasa dari Abdul Manaf suami dari Ny. Moechsina binti Moch. Soleh berdasarkan akta jual beli tanah No. 53/tanggal 6 Maret 1954 di hadapan Notaris R. Kadiman, hanya saja hingga tahun 1998 hak atas tanah yang dibelinya tersebut belum dilakukan balik nama, tetapi tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh yayasan UMS untuk sarana olah raga (stadion sepak bola). Dengan dibatalkannya sertifikat atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moch. Soleh, ahli waris Wagianto merasa dirugikan dan kemudian mengajukan gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta disertai dengan permohonan:

- 1) Mengabukan gugatan penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tentang pembatalan sebagian dari hak milik No. 129/Mangga Dua atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moch. Soleh.
- 3) Memerintahkan tergugat untuk mencabut kembali keputusan No. 31-

XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 dan seterusnya.

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dalam putusannya No. 015/G.TUN/1999/P-TUN-Jkt, tanggal 2 Juni 1999 memutuskan:

- 1) Mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tentang pembatalan sebagian dari hak milik No. 129/Mangga Dua atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moch. Soleh.
- 3) Memerintahkan tergugat untuk mencabut kembali keputusan No. 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 dan seterusnya.

Putusan Tata Usaha Negara tersebut di atas disertai pertimbangan hukum bahwa akta jual beli tanah No. 53 tanggal 6 Maret 1954, tersebut tidak masuk sewaktu tanah RvE No. 457 dikonversi menjadi hak milik No. 129/Mangga Dua.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ini dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang memeriksa pada tingkat banding atas keberatan yang diajukan oleh yayasan UMS, sebagaimana ternyata dari putusan No. 143/B/1999/PT-TUN-Jkt, tanggal 6 Desember 1999.

Mahkamah Agung yang memeriksa pada tingkat kasasi yang diajukan

oleh yayasan UMS membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara No. 143/B/1999/PT-TUN-Jkt, tanggal 6 Desember 1999, dengan pertimbangan hukum bahwa “pembatalan SHM No. 129/Mangga Dua yang dilakukan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional merupakan tindakan hukum yang prematur, karena masih belum ada putusan pengadilan perdata yang menetapkan kepemilikan atas tanah sengketa”. Putusan Mahkamah Agung tersebut tertuang dalam putusannya No. 140 K/ TUN/ 2000 tanggal 11 Pebruari 2002.

2. Rumusan Masalah

- a. Perolehan hak atas tanah dan pembatalan sertipikat hak milik.
- b. Putusan Mahkamah Agung menolak pembatalan sertipikat yang didasarkan atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dibenarkan.

3. Tujuan Penulisan

Tujuan penelitian ini ialah:

- a. Untuk mengkaji kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan sertipikat hak atas tanah, padahal belum diketahui secara jelas pemilik hak atas tanah tersebut.

- b. Untuk mengkaji dan menganalisis pembatalan sertipikat oleh Badan Pertanahan Nasional atas dasar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

4. Manfaat Penelitian

- a. Bagi peneliti, dapat menambah wawasan pengetahuan khususnya yang berhubungan dengan masalah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara yang membatalkan sertipikat dan penolakan Badan Pertanahan Nasional untuk membatalkan sertipikat didasarkan atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.
- b. Bagi institusi, khususnya Badan Pertanahan Nasional maupun Pengadilan Tata Usaha Negara, diharapkan dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran yang berhubungan dengan pembatalan sertipikat hak atas tanah.

5. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini mengkaji dan memahami tentang pembatalan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan nasional. Sebelumnya perlu diketahui bahwa dasar hukum yang berhubungan dengan pembatalan hak atas tanah adalah meliputi Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24

Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, serta Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan hak Pengelolaan.

Ketentuan mengenai pertanahan diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Tujuan diundangkannya UUPA adalah:

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Dalam rangka mengadakan kesatuan hukum tersebut sudah semestinya sistem hukum yang akan diberlakukan harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat;

- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Upaya untuk mewujudkan tujuan ini adalah dengan membuat peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh UUPA yang sesuai dengan asas dan jiwa UUPA.³

Asas-asas dalam UUPA terdiri dari 8 (delapan) asas, yaitu:

- 1) asas kenasionalan, di mana seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha esa dan merupakan kekayaan nasional.
- 2) Asas pada tingkat tertinggi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Perkataan "dikuasai" di sini bukan berarti "dimiliki" akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk pada tingkat tertinggi:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

³ Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media. Jakarta. h. 55-57.

c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

- 3) asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan atau golongan.
- 4) Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maksudnya hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu sampai merugikan masyarakat;
- 5) Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah tidak dapat dimiliki oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum;
- 6) Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia. Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya;

- 7) Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan; dan

Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana. Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara.⁴

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 adalah:

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran Tanah pada saat ini dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Hal ini dijelaskan dalam

Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyatakan bahwa :

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pada pemegang hak atas tanah.

⁴ *Ibid*, h. 58-63.

Azas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.

Azas 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.

Azas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan asas terbuka.

Dari 4 azas pendaftaran tanah dapat dilihat tujuan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang empunya dan beban-beban apa yang ada di atasnya.⁵

Hal ini sesuai dengan perwujudan Pasal 19 ayat (2) UUPA, yang menentukan bahwa :

- (1) untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut

⁵ Effendi Perangin, 1991, Op Cit.

- ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah;
- (2) pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - 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 dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Fungsi pokok pendaftaran tanah ialah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran mempunyai fungsi lain, yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu. Artinya tanpa dilakukan pendaftaran, perbuatan hukum ini tidak terjadi dengan sah menurut hukum.⁶

Berarti dengan pendaftaran hak atas tanah tersebut dapat diberikan bukti hak berupa sertipikat, yang menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan sebagai berikut:

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak

⁶ *Ibid.*, h. 96.

tanggung yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan". Sertipikat sebagai bukti pemilikan hak sebagaimana Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, bahwa "Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional diawali dengan pengajuan permohonan pendaftaran oleh pemohon. Pendaftaran di Indonesia menggunakan "sistem negatif. Tetapi ditambah dengan "bertendens positif", artinya kelemahan sistem negatif dikurangi dengan cara-cara sedemikian rupa sehingga kepastian hukum dapat dicapai".⁷

Bagi pendaftar, oleh Kantor Pertanahan diberi surat tanda bukti pemilikan, yang berarti bahwa bagi pendaftar yang mendaftarkan haknya atas tanah, akan memperoleh suatu jaminan kepastian hukum dalam penguasaannya. Hal ini oleh karena dengan didaftarkannya hak atas tanah tersebut, maka menjadi jelas letak, luas dan batas-batasnya. Prosesnya meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat-surat tanda bukti hak, berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dikatakan demikian, karena

⁷ *Ibid.*, h. 98.

di dalam sertifikat terdapat data fisik dan data yuridis. Menurut Boedi Harsono, data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 (dua) bidang, yaitu:

- 1) data fisik mengenai tanahnya: lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunannya dan tanaman yang ada di atasnya;
- 2) data yuridis mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.⁸

Apabila didasarkan atas sistem positif atau konstitutif, maka hak milik atas tanah terjadi karena pendaftaran. Jadi pendaftarlah satu-satunya pemilik hak atas tanah, namun pendaftaran tersebut harus diajukan oleh pendaftar yang beritikad baik. Sedangkan pada sistem negatif, pendaftar hak atas tanah dianggap sebagai pemilik hak atas tanah, selama tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan kebalikannya. Dengan demikian pemilikan yang didasarkan atas sistem negatif masih memungkinkan dibantah, sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang kuat.⁹

Sertipikat hak atas tanah dilihat dari segi bentuknya merupakan penetapan tertulis, dikeluarkan oleh Badan Tata Usaha Negara, yakni Badan Pertanahan Nasional, berdasarkan hukum publik/administrasi negara,

⁸ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid 1, Edisi 1999, Djambatan, Jakarta, h. 73.

⁹ Bachsan Mustafa, 1988, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remadja Karya. Bandung, h. 49-50

bersifat konkrit, yakni obyeknya tertentu, baik mengenai letak, batas dan luas tanah, bersifat individual, yakni ditujukan kepada orang tertentu atau badan hukum tertentu, bersifat final karena menimbulkan hak dan kewajiban bagi pemegang sertipikat hak atas tanah dan keputusan tersebut dapat merugikan orang maupun badan hukum perdata.

Sedangkan yang berwenang membatalkan sertipikatnya adalah pihak Badan Pertanahan Nasional, yaitu sebagai lembaga yang telah membuat sertipikatnya. Tetapi pembatalan ini harus selalu didasarkan atas adanya putusan pengadilan tersebut.¹⁰

Menurut Pasal 1 angka 14 juncto Pasal 104 Peraturan Menteri Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Perihal pembatalan hak atas tanah tersebut dapat terjadi karena terdapat cacat hukum administratif dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertipikat hak atas tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

¹⁰ Husein, Ali Sofwan. 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, h. 140.

Dalam ilmu hukum dikenal ajaran mengenai kebatalan, ajaran ini membagi kebatalan dalam 2 (dua) jenis yaitu kebatalan mutlak (*absolute nietigheid*) dan kebatalan nisbi (*relatief nietigheid*).¹¹ Pengertian kebatalan mutlak dan kebatalan nisbi adalah sebagai berikut :

1. Kebatalan mutlak dari suatu perbuatan atau juga disebut dengan batal demi hukum, adalah suatu perbuatan hukum harus dianggap batal meskipun tidak ada pihak yang mengajukan pembatalan atau tidak perlu dituntut secara tegas. Mereka melaksanakan perjanjian dengan tidak memenuhi syarat obyektif perjanjian (Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata) yaitu adanya obyek yang pasti atau setidaknya dapat dipastikan serta causa perjanjian yang dibenarkan oleh undang-undang dan kepatutan, maka perjanjian yang demikian adalah batal demi hukum. Perjanjian yang batal demi hukum berarti harus dianggap perjanjian tersebut tidak pernah ada. Demikian halnya dalam lapangan hukum administrasi, suatu keputusan yang tidak memenuhi syarat sah keputusan Tata Usaha Negara, maka keputusan demikian berakibat batal dan dianggap keputusan tersebut tidak pernah ada. Suatu keputusan Tata Usaha Negara sah (*recht-geldig beschikking*) bila memenuhi syarat yaitu: dibuat oleh organ atau pejabat yang berwenang membuat, mempunyai

¹¹ Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, hal 29.

bentuk serta dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tidak mempunyai materi yang memuat kekurangan yuridis, isi dan tujuannya sesuai dengan peraturan dasarnya.¹²

2. Kebatalan nisbi adalah pembatalan suatu perbuatan yang terjadi setelah dimintakan pembatalan oleh orang yang berkepentingan dan harus diajukan pada Pengadilan Negeri, dan Pengadilan Negeri dalam putusannya dapat membatalkan atau menolak untuk membatalkannya. Kebatalan yang nisbi mensyaratkan adanya tindakan aktif pihak yang berkepentingan untuk memohon pembatalan suatu hubungan tertentu. Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata mengatur mereka yang melaksanakan perjanjian dengan tidak memenuhi syarat sah subyektif perjanjian berakibat perjanjian dapat dibatalkan. Syarat sah subyektif adalah syarat sah yang terkait dengan kesepakatan dan kecakapan dalam hukum pihak-pihak dalam perjanjian. Kebatalan nisbi ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) menjadi :
 - a. batal atas kekuatan sendiri (*nietig van rechtswege*), dimana kepada hakim dimintakan agar menyatakan batal (*nietigverklaard*).
 - b. dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dimana hakim akan membatalkan,

¹² SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty. Yogya. Hal 79-82.

apabila terbukti suatu perbuatan hukum ditemuka adanya hal-hal yang menyebabkan kebatalan seperti adanya paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-lain.¹³

Menyinggung masalah pembatalan hak atas tanah tersebut meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertipikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Pembatalan hak atas tanah diterbitkan karena terdapat cacat hukum administratif dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertipikat hak atas tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sesuai dengan ketentuan Pasal 104 PP No. 3 Tahun 1999, yang berarti bahwa yang dapat dimohonkan untuk dibatalkan adalah keputusan pemberian hak, sertipikat hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah.

Dalam Pasal 105 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 dikatakan bahwa pembatalan hak atas tersebut hanya dapat dilakukan dengan keputusan Menteri dan Menteri dapat melimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Pejabat yang

¹³ Hasan Basri Nata Menggala, dan Sarjita, 2005, *Pembatalan Dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, h. 58-60.

ditunjuk, hal ini sedasar dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah Negara, dapat didelegasikan kepada Kepala Kantor Wilayah Propinsi dengan batas-batas luas tanah tertentu, baik mengenai hak bangunan, hak milik, hak pakai maupun perubahan hak.

Tentang cacat hukum administratif yang dimaksud adalah diatur menurut Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sebagai berikut :

- a. Kesalahan Prosedur
- b. Kesalahan penerapan Peraturan perundang-undangan
- c. Kesalahan subyek hak
- d. Kesalahan obyek hak
- e. Kesalahan jenis hak
- f. Kesalahan perhitungan luas
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah
- h. Data yuridis atau Data fisik tidak benar atau
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Ada pengertian dari masing-masing jenis cacat administratif di atas, Peraturan Menteri agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun

1999 tidak memberikan penjelasan secara otentik, baik pada ketentuan umum maupun pasal demi pasal.

Dalam hal Pembatalan ini Badan Pertahanan Nasional sebagai pihak yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pembatalan ini, karena Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahn, baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria maupun Peraturan Perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penggunaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden, termasuk di dalamnya adalah berkaitan dengan penerbitan berikut pembatalannya, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2000 Tentang Badan Pertanahan Nasional atas perubahan dari Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988.

6. Metode Penelitian

Penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum. Menurut Bruggink¹⁴ ilmu hukum dalam arti sempit adalah dogmatik hukum,

¹⁴ J.J.H. Bruggink, 1995, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Bandung, 1995. lihat juga Philipus M. Hadjon, 1994 Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif). Makalah, F.H.. Unair Surabaya, h. 1.

sedang dalam arti luas meliputi sosiologi hukum, sejarah hukum, hukum ekonomi, psikologi hukum, perbandingan hukum, dan lain-lain. Ilmu hukum mempunyai dua aspek, yaitu aspek praktis yang berupa dogmatik hukum dan aspek teoritis yang berupa teori hukum.¹⁵ Namun ada pula ahli hukum yang mengatakan bahwa dalam ilmu hukum (*rechtsdogmatiek*), teori hukum (*rechtsteorie*) dan filsafat hukum, tetapi dari ketiganya hanya dua disiplin yang termasuk dalam ilmu hukum murni yaitu dogmatik hukum dan teori hukum.¹⁶

Sebagai suatu penelitian hukum normatif, maka pendekatan yang dilakukan dalam penelitian mengenai kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara maupun Badan Pertanahan Nasional membatalkan sertipikat hak atas tanah melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*),¹⁷ dan pendekatan kasus (*case study*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Badan Pertanahan Nasional dan Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Majalah *Yuridika*, Vol. 6 No. 22, Maret 2001, h. 103.

¹⁶ Jan Gijssels dan Mark van Moecke. *Wat is Rechtsteori*, *Kluwer Rechtswetenschappen*, Antwerpen, W.T.J., Tjeenk-Willink Zwolle, h. 70.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, 1997, Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan Filsafat), Makalah Penelitian Metode Penelitian Hukum Normatif, Kerjasama Lemlit dan FFI Unair, Surabaya, 11-12 Juni 1997, h. 4.

membatalkan sertipikat. Pendekatan konsep dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis berbagai konsep dan pengertian tentang kewenangan lembaga tersebut). Pendekatan kasus atas pembatalan sertipikat oleh Badan Pertanahan Nasional atas dasar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dari berbagai sumber, yang menurut *Black's Law Dictionary*, meliputi :

1. *sources of law can refer to the origins of legal concepts and ideas....*
2. *sources of law can refer to governmental institutions that formulate legal rules...*
3. *sources of law can refer to the published manifestation of the law.¹⁸*

Sumber hukum sebagaimana tersebut di atas maka diperoleh bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang ada relevansinya dengan masalah yang dibahas.

Selanjutnya bahan hukum sekunder meliputi semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Bahan hukum sekunder tersebut berupa:

1. Hasil Penelitian, Literatur.

¹⁸ Henry Cambell Black, 1990, *Blak's Law Dictionary*. 6 th ed, West Publishing C. Minnesota, h. 907.

2. Pandangan para ahli hukum atau doktrin berupa makalah atau artikel dalam majalah ilmiah atau jurnal.

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan menggunakan sistem kartu yang disusun sesuai dengan pokok permasalahan dalam penelitian melalui langkah-langkah yang terstruktur dan sistematis berdasarkan katagori masalah. Analisis terhadap bahan hukum dilakukan secara deskriptif. Analisis bahan hukum tersebut didasarkan pada prinsip konsistensi logis antara asas-asas hukum yang baku yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, dan dilihat kemungkinan terjadinya penyimpangan asas.

7. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam tesis ini dibagi menjadi empat bab, dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab sebagai berikut:

Pertama-tama diawali dengan: Bab I, Pendahuluan. Pada bab ini berisi gambaran umum sebagai pengantar pembahasan bab berikutnya, dengan sub bab latar belakang masalah, rumusan masalah tujuan penelitian dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Kemudian bab II, berisi gambaran umum sebagai landasan teoritis

untuk dasar pembahasan masalah. Pada bab ini diuraikan mengenai mengenai perolehan hak atas tanah dan pembatalan sertipikat hak milik. Sub babnya terdiri atas perolehan sertipikat sebagai bukti hak dan pembatalan sertipikat tanda bukti hak serta penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Selanjutnya bab III, membahas tentang putusan Mahkamah Agung yang menolak pembatalan sertipikat atas dasar putusan Pengadilan tata Usaha Negara, yang didalamnya diuarikan mengenai pengertian Tata Usaha Negara dan kewenangan pembatalan sertipikat yang merupakan yurisdiksi (kewenangan mengadili) Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara karena sertipikat merupakan obyek Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam bab ini juga dibahas analisis pembatalan sertipikat hak milik hak atas tanah berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 140 K/TUN/2000, tanggal 11 Pebruari 2002.

Akhirnya bab IV, Penutup, yang mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan. Sub bab penutup terdiri dari simpulan berisikan jawaban atas masalah dan saran sebagai pemecahan atas masalah.

BAB II

PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK

1. Perolehan Sertipikat Sebagai Alat Bukti Hak

Munculnya sertipikat berasal dari adanya pendaftaran tanah, dimana menurut Pasal 1 angka 1 PP No.24 Tahun 1997 Pendaftaran Tanah adalah :

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran Tanah dilaksanakan adalah bertujuan untuk mewujudkan adanya kepastian hukum terhadap pemegang hak-hak atas tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia sebagaimana dicita-citakan oleh pembuat Undang-undang Pokok Agraria. Hal yang demikian dapat diketahui dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria maupun dalam penjelasan Pasal 19 tersebut, ini berarti pendaftaran tanah merupakan perwujudan dari Pasal 19 UUPA, yang menentukan:

- (1) untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan 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, pemetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - 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 dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP No. 24 Tahun 1997) tetap dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah sebagai yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas Pemerintah, yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (suatu "*rechtcodaster*" atau "*legal cadastre*").¹⁹ Sebagaimana pada garis besarnya telah dikemukakan dalam Penjelasan Umum di atas, rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 PP No.24 Tahun 1997 adalah :

- a. 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

¹⁹ Boedi Harsono, 1999, Op Cit, h. 202.

membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya. (Pasal 4 ayat (1)). Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertipikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Para pihak yang berkepentingan, terutama calon pembeli atau calon kreditor, sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karena mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Maka data tersebut diberi bersifat terbuka untuk umum. Ini sesuai dengan asas pendaftaran yang terbuka sebagai yang dinyatakan dalam Pasal 2. Karena terbuka untuk umum daftar-daftar dan peta-peta tersebut disebut daftar umum. (Pasal 4 ayat (2), Pasal 33 dan 34). Tidak digunakannya hak tersebut menjadi tanggung jawab yang bersangkutan sendiri.

Dari ketentuan Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria tersebut, khususnya ayat 1 dan 2, maka akibat hukum dari pendaftaran hak atas tanah ini adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang biasa dikenal dengan sebutan sertipikat tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah.

Sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997 sebagai berikut: "Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan". Sertipikat sebagai bukti pemilikan hak sebagaimana Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, bahwa "sertipikat merupakan surat tanda bukti 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".

Pendaftaran di Indonesia menggunakan "sistem negatif. Tetapi ditambah dengan "bertendens positif", artinya kelemahan sistem negatif dikurangi dengan cara-cara sedemikian rupa sehingga kepastian hukum dapat dicapai".²⁰ Fungsi pokok pendaftaran tanah ialah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran mempunyai fungsi lain, yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu. Artinya

²⁰ Effendi Perangin, 1991, *Op Cit*, h. 98.

tanpa dilakukan pendaftaran, perbuatan hukum ini tidak terjadi dengan sah menurut hukum.²¹

Mengenai lingkup pekerjaan pendaftaran tanah, meliputi:

- a. pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat-surat ukur. Dari peta pendaftaran dan surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tanah yang bersangkutan, yang lebih dikenal dengan asas "specialiteit";
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. Termasuk dalam kegiatan ini pendaftaran atau pencatatan daripada hak-hak lain (baik hak-hak atas tanah maupun hak jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftar itu. Selain mengenai status daripada tanahnya, pendaftaran ini memberikan keterangan tentang subyek daripada haknya, siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Ini mengenai apa yang disebut asas "openbaarheid";
- c. pemberian surat tanda bukti hak, yang menurut Pasal 19 ayat (2) berlaku sebagai alat bukti yang kuat (sertipikat)".²²

²¹ *Ibid.*, h. 96.

²² *Ibid.*, h. 97.

Hal ini berarti bahwa sertifikat sebagai surat tanda bukti hak bagi tanah yang telah terdaftar.

Bagi pendaftar, oleh Kantor Pertanahan diberi surat tanda bukti pemilikan, yang berarti bahwa bagi pendaftar yang mendaftarkan haknya atas tanah, akan memperoleh suatu jaminan kepastian hukum dalam penguasaannya. Hal ini oleh karena dengan didaftarkannya hak atas tanah tersebut, maka menjadi jelas letak, luas dan batas-batasnya. Prosesnya meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat-surat tanda bukti hak, berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dikatakan demikian, karena di dalam sertifikat terdapat data fisik dan data yuridis. Menurut Boedi Harsono, data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 (dua) bidang, yaitu:

- 1) data fisik mengenai tanahnya: lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunannya dan tanaman yang ada di atasnya;
- 2) data yuridis mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.²³

Dengan melihat ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria, telah ditegaskan bahwa surat tanda bukti hak (sertipikat

²³ Boedi Harsono, 1999, Op Cit, h.73.

tanah) yang diterbitkan tersebut adalah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan jaminan kepastian hukum bagi yang mendaftarkan hak atas tanahnya juga tidak lepas dari stelsel pendaftaran tanah, dikenal dua sistem di antaranya:

1. Sistem positif:

Apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya mempunyai kekuatan yang positif dan tidak dapat dibantah lagi.

2. Sistem negatif:

Apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya masih memungkinkan dibantah, sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang kuat.²⁴

Apabila didasarkan atas sistem positif atau konstitutif, maka hak milik atas tanah terjadi karena pendaftaran. Jadi pendaftarlah satu-satunya pemilik hak atas tanah, namun pendaftaran tersebut harus diajukan oleh pendaftar yang beritikad baik. Sedangkan pada sistem negatif, pendaftar hak atas tanah dianggap sebagai pemilik hak atas tanah, selama tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan kebalikannya. Dengan demikian pemilikan yang didasarkan atas sistem negatif masih memungkinkan dibantah, sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang kuat. Mengenai Indonesia menganut sistem pendaftaran yang mana,

²⁴ Bachsan Mustafa, Op. Cit., h. 49-50.

menurut Bachsan Mustafa, bahwa Indonesia menerapkan sistem negatif dan bantahan-bantahan dilakukan melalui Pengadilan Negeri setempat. Dalam pendaftaran hak-hak atas tanah dikenal dua stelsel:

- 1) *stelsel specialiteit* atau sistem spesialisasi ialah bahwa pendaftaran hak atas tanah (*rechtskadaster*) itu memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
- 2) *stelsel openbaarheid* atau sistem terbuka, ialah bahwa buku tanah itu terbuka untuk umum, jadi setiap orang, apakah ia Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing, dapat minta diperlihatkan buku tanah untuk mengetahui kedudukan sebidang tanah dan dapat melihat hak-hak apa atau beban-beban apa yang terletak atas bidang tanah tersebut.²⁵

Dengan sistem Negatif yang telah dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia, maka berarti bahwa sertipikat tanah yang diterbitkan itu bukanlah alat bukti yang mutlak yang tidak bisa diganggu gugat, tapi berarti bahwa sertipikat tanah itu alat bukti yang kuat yang berarti bahwa sertipikat tanah itu bisa dicabut atau dibatalkan.

Sehubungan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah yaitu meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali ("*initial registration*") dan pemeliharaan data pendaftaran tanah ("*maintenance*").²⁶Kalau kita memperhatikan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA, yang menyatakan hak milik, hak

²⁵ Ibid., h. 50

²⁶ Boedi Harsono, 1999, Op. cit., h. 406

guna usaha dan hak guna bangunan harus didaftarkan baik pada pendaftaran pertama kali, peralihan dan hapusnya demikian pula hak-hak yang sejenis yang berasal dari ketentuan konversi hak atas tanah maupun hak-hak sejenis yang berasal dari hak pengelolaan,²⁷ maka yang wajib didaftar untuk memperoleh sertifikat sebagai bukti hak atas tanah tidak hanya hak milik atas tanah saja, melainkan juga hak guna usaha maupun hak guna bangunan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakuka terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP 10/1961 dan PP ini. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang

²⁷ Parindungan, 1990, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, h. 31.

ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari Pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Di samping pendaftaran secara sistematis pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam

kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftarkan secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Demikian dikemukakan dalam Penjelasan Umum.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan itu misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar. Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan, bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3).

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta

dan uraian, yang diambil datanya dari peta pendaftaran. Dalam PP 10/1961 surat ukur merupakan petikand ari peta pendaftaran.

Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah, atau Hak Pengelolaan dan mengenai pemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Data yang tercantum dalam daftar nama tidak terbuka untuk umum. Hanya diperuntukkan bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Daftar nama sebenarnya tidak memuat keterangan mengenai tanah, melainkan hanya memuat keterangan mengenai orang perorangan atau badan hukum dalam hubungannya dengan tanah yang dimilikinya. Karena ada kemungkinan disalahgunakan, maka data yang dimuat di dalamnya tidak terbuka untuk umum.

Tujuan pendaftaran tanah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan/atau data fisiknya belum lengkap atau masih disengketakan, walaupun untuk tanah-tanah demikian belum dikeluarkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan tersebut di atas ditetapkan oleh Menteri dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar. Demikian ditentukan dalam Pasal 4 ayat (3) PP No.24 Tahun 1997.

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP No.24 Tahun 1997 meliputi :

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

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ada yang diberikan oleh Negara. Tetapi dimungkinkan juga diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah. Tetapi selama belum ada pengaturan mengenai tatacara pembebanannya dan

disediakan formulir akta pemberiannya, untuk sementara belum akan ada Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah. Maka yang kini merupakan obyek pendaftaran tanah baru Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara. Tanah Negara dalam PP No. 24 Tahun 1997 termasuk obyek yang didaftar.

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendatarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya jug tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukan dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak ("*registration of titles*"), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP No.24 Tahun 1997. Bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang diimpun dan disajikan serta diterbitkannya setipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.²⁸

²⁸ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hal 205.

Menurut Pasal 31 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari Negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA telah ditegaskan bahwa sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sedangkan yang dimaksud dengan hak atas tanah dalam Pasal 19 UUPA adalah "macam-macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan oleh undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara seperti : hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian." (Pasal 4 ayat (1), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (2)

UUPA)²⁹. Dari sini dapat dilihat bahwa hak milik atas tanah merupakan salah satu dari macam-macam hak atas tanah; dan sertipikat hak milik merupakan sertipikat untuk bidang tanah yang macam haknya adalah hak milik.

Sertipikat hak milik atas tanah dalam UUPA diatur dari Pasal 20 sampai dengan Pasal 27.

Isi dan sifatnya: hak milik ini adalah turun-temurun, terkuat dan terpenuh. Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh; berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk “berbuat bebas”, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan dan mewariskannya.

Subyek hukum dari milik adalah :

- a. Warga negara Indonesia,
- b. Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Menteri Agraria dengan Peraturan No. 2 tahun 1960 jo Peraturan Menteri Agraria No. 5 tahun 1960 telah menetapkan badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah di antaranya ialah :

²⁹ Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda (teori dan praktek pendaftaran tanah di Indonesia)*, Mandar Maju, Bandung, hal 29-30.

- a. Maskapai Andil Indonesia,
- b. Bank-bank yang didirikan oleh Negara Indonesia, dan
- c. badan-badan urusan produksi bahan makanan dan pembukaan tanah dan seterusnya.

Terjadinya hak milik, Hak milik ini dapat terjadi :

- a) Menurut hukum adat yang diatur dengan peraturan pemerintah, misalnya pembukaan tanah oleh seseorang.
- b) Menurut penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, misalnya keputusan pemerintah yang memberikan hak milik kepada seseorang tertentu.
- c) Menurut ketentuan undang-undang, misalnya hak eigendom milik warga negara Indonesia sekarang dikonvensi menjadi hak milik.

Hapusnya hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah itu hapus apabila tanahnya jatuh kepada negara dan apabila tanahnya musnah. Tanah jatuh kepada negara apabila:³⁰

- a) Karena pembebasan atau pencabutan hak milik untuk kepentingan umum.

³⁰ Bachsan Mustafa, *Op.cit.*, h. 39.

- b) Karena ditelantarkan oleh pemiliknya (disengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan sifat dan tujuan haknya).
- c) Karena pelanggaran terhadap larangan pengasingan tanah kepada orang asing (Pasal 26 ayat 2).
- d) Karena penghibahan dari pemiliknya.

Sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut PP No.24 Tahun 1997, Yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi negatif yang murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam Pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.

Sebagaimana akan dilihat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertipikat haknya, biarpun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara seksama, agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Perihal pendaftaran hak atas tanah tidak hanya dimaksudkan untuk memperoleh sertifikat sebagai bukti hak, melainkan termasuk pula setiap peralihan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 37 PP No. 24 Tahun 1997, yang menentukan:

- (1) Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup, untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

Dengan demikian setiap tindakan hukum yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, termasuk pula pemasukan data perusahaan maupun pembebanan hak atas tanah sebagai agunan harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh PPAT. Kecuali jika terdapat ketentuan yang oleh Menteri, kadar kebenaran bukti tersebut dianggap cukup untuk digunakannya sebagai syarat pendaftaran, Kepala Kantor Pertanahan diperkenankan untuk mendaftarkan hak atas tanah tersebut.

Dalam kaitannya dengan pendaftaran hak atas tanah, dilakukan suatu pembaharuan dari sistem yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10

Tahun 1961 yang telah diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997, antara lain:

1) Bagi masyarakat:

- a. dengan sistem yang baru tersebut, akan menciptakan rasa aman bagi pemilik hak atas tanah, karena terhindar dari perasaan takut untuk digugat. Ini adalah hal yang sangat penting bagi masyarakat dan merupakan suatu kebutuhan yang sangat vital bagi setiap pemegang hak milik atas tanah;
- b. membantu mempermudah masyarakat dalam memperoleh hak milik atas tanah, karena prosedur untuk memperoleh hak milik atas tanah tidak lagi kaku terutama dalam rangka penyediaan alat bukti;
- c. perekonomian masyarakat lebih maju, hal ini dapat terjadi karena pada kenyataannya sertifikat dapat dijadikan jaminan pinjaman uang di bank.
- d. Mempermudah peralihan hak. Dengan adanya sertifikat, peralihan hak atas tanah akan lebih mudah dilakukan, karena cukup menunjukkan sertifikat Badan Pertanahan Nasional disertai syarat-syarat lain yang diperlukan. Badan Pertanahan Nasional tidak susah payah dapat dengan selekas mungkin melakukan pencatatan dan pembukuan mengenai peralihan hak.
- e. mempertinggi harga tanah. Tanah yang telah didaftar dan memiliki sertifikat biasanya akan lebih tinggi nilai jualnya dibandingkan dengan yang tidak bersertifikat. Hal ini dapat dimaklumi karena pihak pembeli telah yakin akan kebenaran mengenai data tanah yang hendak dibelinya itu serta memiliki kepastian hukum atas status tanah tersebut.
- f. masyarakat lebih mudah memperoleh data tentang tanah, karena dimungkinkannya penggunaan alat-alat canggih.

2) Manfaat bagi pemerintah:

- a. dengan semakin mudahnya masyarakat mendaftarkan tanah-nya, akan menyebabkan semakin banyaknya permohonan dari masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah. Dengan demikian upaya pemerintah untuk melakukan pendaftaran terhadap seluruh tanah di setiap wilayah tanah air akan lebih cepat terwujud.
- b. Mengurangi keresahan akibat sengketa tanah. Tanah yang se-lama ini menjadi incaran masyarakat seringkali menimbulkan konflik. Konflik atas tanah itu biasanya timbul akibat tidak jelasnya pemilik tanah yang sesungguhnya. Dengan adanya kemudahan untuk memperoleh bukti

- hak milik atas tanah, maka memungkinkan masyarakat lebih terdorong untuk mendaftarkan tanahnya.
- c. Mempermudah untuk menetapkan kebijakan di bidang pertanahan, karena administrasi pertanahan lebih tertib;
 - d. Menguntungkan bagi lembaga perbankan. Lembaga perbankan seringkali memberikan kredit kepada masyarakat dengan mempergunakan tanah sebagai agunan;
 - e. Mempermudah pemerintah dalam menentukan kebijakan di bidang lain seperti perpajakan, karena lebih mudah dalam melakukan pendataan pajak.³¹

Memperhatikan uraian di atas yang berhubungan dengan pendaftaran hak atas tanah, maka cukup jelas bahwa pendaftaran hak atas tanah sangat menguntungkan baik bagi masyarakat yang mendaftarkan tanahnya maupun pemerintah. Bagi masyarakat yang mendaftarkan haknya, keuntungan yang diperoleh adalah tercipta rasa aman, karena terhindar dari perasaan takut untuk digugat. Gugatan yang dimaksud berhubungan dengan kemungkinan adanya pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah, karena harus membuktikan kebalikan atas sertifikat sebagai suatu akta otentik, di mana kebenarannya tidak perlu didukung oleh alat bukti lain. Sertifikat menurut Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997 adalah: "Tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan

³¹ Muzakki Affandi, Pembaharuan Sistem Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *Yuridika*, Vol. 16 No. 2 Maret 2001, h. 164-171.

rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Apabila hak atas tanah yang telah terdaftar tersebut dialihkan, maka pengalihannya akan lebih mudah, karena jika akan melakukan balik nama cukup menunjukkan sertifikat dan syarat-syarat lain misalnya akta peralihan hak yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT, dan Badan Pertanahan dalam melakukan balik nama dapat dilakukan segera mengenai peralihan hak tersebut.

Berdasarkan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa sertifikat merupakan bukti pemilikan hak atas tanah. Dengan sertifikat tersebut akan memperoleh kepastian hukum bagi pendaftarnya, karena pada sertifikat tercantum pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan disebutkan secara jelas mengenai letak, batas dan luas sertifikat, dan identitas pendaftar atau pemilik, maka pemilik atas suatu bidang tanah secara yuridis menjadi jelas.

Dari sini dapat dilihat hakekat sertipikat tanah adalah untuk :

- a. memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah baik oleh manusia secara perorangan maupun oleh suatu badan hukum ;

- b. merupakan alat bukti yang kuat bahwa subyek hukum yang tercantum dalam sertipikat tersebut adalah pemegang sesungguhnya, sebelum dibuktikan sebaliknya atau telah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penerbitan sertipikat tanah, yang dengan sesuai Pasal 32 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 ;
- c. memberikan kepastian mengenai subyek dan obyek hak atas tanah serta status hak atas tanah tersebut.³²

Sertipikat tanah memberikan kekuatan pembuktian bagi subyek hukum yang tercantum namanya dalam sertipikat dan manakal suatu ketika terjadi sengketa perdata di Pengadilan Negeri, kekuatan hukum suatu sertipikat akan hilang apabila terdapat cacat yuridis yang bukan hanya diakibatkan oleh kesalahan petugas Kantor Pertanahan sebagai penerbit tetapi juga dapat diakibatkan oleh akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dipergunakan sebagai alat bukti dan dasar untuk menerbitkan sertipikat tanah.

³² Irawan Soerodjo, SH, MSi ,2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkota, Surabaya. hal 171-172

2. Penyelenggara Pendaftaran Tanah

Dalam kaitannya dengan penyelenggara pendaftaran tanah, sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 19 UUPA pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan nasional, sebagaimana Pasal 5 UUPA.

Mengenai pihak sebagai pelaksanaan Pendaftaran Tanah, dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada Pejabat lain. Yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri.

Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP No. 24 Tahun 1997 ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya pembuatan akta PPAT Sementara, pembuatan akta ikrat wakaf oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrat Wakaf, pembuatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) oleh notaris, pembuatan risalah Lelang oleh Pejabat Lelang, dan adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Adjudikasi.

Mengenai pelaksana pendaftaran tanah diatur dalam Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000. Pasal 2 Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 telah menegaskan tentang tugas Badan Pertanahan Nasional yaitu bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Sedangkan Pasal 3-nya menegaskan pula bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan nasional menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- a. Merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria;
- b. Melaksanakan pengukuran dan pemecatan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
- c. Melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;

- d. Melaksanakan pengukuran hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
- e. Melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;

Atas dasar Pasal 2 Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 di atas, maka tugas Badan Pertanahan Nasional dapat dirinci sebagai berikut :

Mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, yang meliputi :

- a. Pengaturan penggunaan, pengurusan dan pemilikan tanah;
- b. Pengukuran hak-hak tanah;
- c. Pengukuran dan pendaftaran tanah;
- d. Dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan;

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tugas pokok Badan Pertanahan Nasional ialah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pertanahan.

Uraian di atas jelas hubungannya dengan kebijaksanaan yang dikenal Catur Tertib Pertanahan (Keputusan Presiden R.I. Nomor 7 Tahun 1979), yang kesemuanya itu adalah dalam rangka terwujudnya penyelesaian masalah di bidang pertanahan secara tuntas.

Dalam hubungan dengan pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan seperti yang telah diperintahkan dalam Pasal 2 Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 maka selanjutnya kita dapat melihat penyebaran tugas-tugas yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional, dimana masing-masing tugas itu dipegang oleh seorang Deputi (ada 5 Deputi) yaitu :

1. Deputi Bidang Umum;
2. Deputi Bidang Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan tanah;
3. Deputi Bidang Hak-Hak Atas Tanah;
4. Deputi Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah;
5. Deputi Bidang Pengawasan;

Badan Pertanahan nasional dipimpin oleh seorang Kepala, yang mempunyai tugas :

- a. Memimpin Badan Pertanahan sesuai dengan tugas dan fungsi Badan Pertanahan dan membina aparatur Badan Pertanahan agar berdaya guna dan berhasil guna;
- b. Menentukan kebijaksanaan teknis pertanahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- c. Membina dan melaksanakan kerja sama di bidang pertanahan dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah lainnya baik di Pusat maupun di Daerah;

Sedangkan Deputi Bidang Umum mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan keuangan, perlengkapan dan perbekalan, melaksanakan penelaahan dan menyiapkan perumusan peraturan perundang-undangan, melaksanakan pembinaan organisasi dan tata laksana dan memberikan pelayanan administrasi bagi seluruh satuan organisasi Badan Pertanahan dalam rangka pelaksanaan tugasnya. Dalam melaksanakan tugasnya ini Deputi Bidang Umum menyelenggarakan fungsi :

- a. Melaksanakan pengelolaan dan pembinaan urusan rumah tangga serta urusan ketatausahaan lainnya dalam lingkungan Badan Pertanahan;
- b. Mengelola dan membina administrasi kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan organisasi dalam lingkungan Badan Pertanahan;
- c. Menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan melakukan pengkajian masalah-masalah hukum di bidang pertanahan;
- d. Lain-lain yang ditetapkan oleh Kepala;

Deputi Bidang Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan Tanah mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan pertanahan Nasional di bidang pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah serta pembinaan

pelaksanaannya. Dalam melaksanakan tugasnya ini Deputi Bidang Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan Tanah menyelenggarakan fungsi:

- a. Menghimpun dan mengolah data sebagai bahan penyusunan rencana pengaturan masalah penguasaan tanah dan penatagunaan tanah;
- b. Menyelenggarakan koordinasi dan kerja sama secara terpadu dengan Departemen atau Lembaga Pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah dalam rangka penyerasian penatagunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah;
- c. Membina pelaksanaan penguasaan dan penatagunaan tanah baik oleh pemilik maupun bukan pemiliknya;
- d. Melakukan pengendalian atas penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah serta pengalihan haknya;
- e. Lain-lain yang ditetapkan oleh Kepala;

Deputi Bidang Hak-Hak Atas Tanah mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan Pertanahan di bidang pengurusan hak dan pengadaan tanah untuk keperluan instansi Pemerintah. Dalam melaksanakan tugasnya ini Deputi Bidang Hak-Hak Atas Tanah menyelenggarakan fungsi :

- a. Melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang menyangkut pengurangan hak-hak atas tanah;

- b. Mengurus dan mengawasi pelaksanaan pengadaan tanah untuk keperluan instansi Pemerintah;
- c. Mengurus pemberian, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan, penghentian dan pembatalan hak-hak atas tanah;
- d. Menyelesaikan sengketa hukum di bidang pertanahan serta kegiatan penertiban hak atas tanah;
- e. Lain-lain yang ditetapkan oleh Kepala;

Deputi Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan Pertanahan di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah. Dalam melaksanakan tugasnya ini Deputi Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah menyelenggarakan fungsi :

- a. Menyusun rencana dan melaksanakan pengukuran, pemetaan dan pembukuan hak-hak atas tanah;
- b. Mengadministrasikan pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak atas tanah dan pembebanan hak atas tanah;
- c. Memberikan tanda bukti hak atas tanah dan tanda bukti pembebanan hak atas tanah;
- d. lain-lain yang ditetapkan oleh Kepala;

Deputi Bidang Pengawasan mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di

bidang pertanahan dan menyelenggarakan administrasi pertanahan unit-unit kerja di lingkungan Badan Pertanahan baik di Pusat maupun di Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya ini Deputi Bidang Pengawasan menyelenggarakan fungsi :

- a. Mempesiapkan rencana pengawasan di bidang pertanahan;
- b. Menyusun norma atau petunjuk pemeriksaan, penilaian, pengujian dan pengusutan di bidang pertanahan;
- c. Mengusut kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan dan penyalahgunaan di bidang pertanahan;
- d. Melaksanakan tindakan penertiban terhadap permasalahan di bidang pertanahan yang ditemukan dari kegiatan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
- e. Meminta bantuan yang diperlukan dari instansi lain dalam melaksanakan pengawasan;
- f. Menyiapkan laporan hasil pengawasan kepada Kepala;
- g. lain-lain yang ditetapkan oleh Kepala;

Selain Kepala dan Deputi-Deputi tersebut di atas, berdasarkan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 dikenal pula susunan organisasi sebagai unsur penunjang dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada

Kepala, yaitu Pusat penelitian dan Pengembangan yang mempunyai tugas melaksanakan penelitian dan pengembangan bidang pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Kepala dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Pusat Pendidikan dan Latihan yang mempunyai tugas melaksanakan pendidikan dan latihan pegawai di lingkungan. Badan Pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Kepala.

Di samping itu juga ada Staf Ahli yaitu untuk memenuhi kebutuhan keahlian di bidang-bidang tertentu guna membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Pertanahan, yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala.

Sedangkan Pasal 30 Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 menegaskan tentang pembentukan Kantor Wilayah, yang selengkapnya adalah :

- (1) kantor Wilayah Badan Pertanahan adalah instansi vertikal dari Badan Pertanahan yang berada di setiap Ibukota Propinsi;
- (2) Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam pelaksanaan tugasnya secara taktis operasional dikoordinasi Gubernur selaku Kepala Wilayah dan teknis administrasi di bawah Kepala Badan Pertanahan;

(3) Di setiap Ibukota Kabupaten/Kotamadya dibentuk Kantor Pertanahan yang dalam pelaksanaan tugasnya secara taktis operasional dikoordinasi Bupati/Walikota/Walikota/Walikota selaku Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan setempat;

(4) Pembentukan Kantor Wilayah Badan Pertanahan dan Kantor Pertanahan dilakukan dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan, setelah mendapat persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri/Sekretaris Negara;

Dalam pada itu, semua unsur di lingkungan Badan Pertanahan dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan Badan Pertanahan sendiri maupun dalam hubungan antar instansi Pemerintah untuk kesatuan gerak sesuai dengan tugasnya. Dalam melaksanakan tugasnya Badan Pertanahan mendapat pembinaan dan pengendalian dari Menteri atau Menteri-Menteri yang akan ditunjuk Presiden.

Dengan melihat susunan organisasi Badan Pertanahan Nasional (tingkat Pusat) tersebut di atas, kita dapat mengetahui penyebaran dan peningkatan dari susunan organisasi yang sebelumnya (Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri), semuanya ini dengan harapan agar Badan Pertanahan Nasional dapat menyelamatkan permasalahan di bidang

pertanahan secara tuntas yang sekaligus membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, karena administrasi pertanahan itu adalah merupakan sebagian dari tugas-tugas Pemerintah yang harus dilaksanakan secara baik dalam erangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia. Dalam hubungan inilah Badan Pertanahan Nasional memegang peranan penting dalam pelaksanaan pembangunan bidang pertanahan di Indonesia.

3. Aspek Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah dalam Pembatalannya

Pada umumnya terdapat dua sistem pendaftaran tanah yang dikenal yaitu sistem pendaftaran hak (*Titles Registration*) dan sistem pendaftaran akta (*Deeds Registrations*). Kedua sistem ini dalam tiap pemberian atau penciptaan hak baru serta kegiatan pemindahan atau pembebanan hak memerlukan pembuktian dengan akta.

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam Hukum Tanah Nasional kita adalah sistem pendafataran hak dengan sistem publikasi bersifat negatif yang mengadung unsur-unsur positif. Makna sistem ini adalah bahwa pemerintah memberikan pengakuan atas sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak sebagai alat bukti sempurna sepanjang tidak

dibuktikan sebaliknya. Dengan demikian pemerintah memandang apa yang disampaikan oleh pemohon dan telah diklarifikasi dipandang benar adanya.

Dengan kedudukan sertipikat sebagai tanda bukti hak dalam sistem hukum tanah nasional, UUPA memberikan jaminan kepastian hukum atas sertipikat yang diterbitkan adalah mempunyai kekuatan hukum yang kuat karena juga merupakan alat pembuktian yang kuat (Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997) sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya.

Mengenai gugatan atas sertipikat hak atas tanah, *Petitum* pembatalan hak atas tanah atau menyatakan demi hukum Surat Keputusan (SK) Pemberian Hak Atas Tanah tidak sah dan tidak berkekuatan hukum adalah *Petitum* yang sering dimintakan pihak-pihak baik dalam perkara gugatan perdata maupun dalam perkara gugatan Tata Usaha Negara.

Rumusan tentang Pembatalan Hak Atas Tanah terdapat didalam Pasal 1 angka (12) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999 yaitu pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999, pengertian pembatalan hak atas tanah yaitu pembatalan keputusan pemberian hak atas

tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Melihat 2 (dua) rumusan ini tampak pada Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 lebih tegas dan luas dari pada rumusan yang terdapat dalam Pasal 1 angka (12) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999. Hal ini karena dalam rumusan Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 pembatalan tidak saja dapat dilakukan terhadap keputusan pemberian hak atas tanah tetapi juga dapat dilakukan terhadap sertipikat hak atas tanah, meskipun dengan batalnya keputusan pemberian hak atas tanah maka sertipikat hak atas tanah serta merta menjadi batal juga. Tetapi dalam praktek beracara di pengadilan, ditemukan putusan pengadilan yang dalam amarnya memutuskan pembatalan suatu sertipikat hak atas tanah akan tetapi tidak membatalkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang menjadi dasar penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut, hal ini menjadi dilematis bagi Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut.³³

³³ Hasan Basri Nata Menggala, dan Sarjita, 2005, Op Cit. h. 73.

Keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacad hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh Pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Permohonan pembatalan hak dapat diajukan langsung kepada Menteri atau Pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan, sesuai dengan ketentuan Pasal 106 PP No. 3 Tahun 1999.

Cacad hukum administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) adalah kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subjek hak, kesalahan objek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, daya yuridis atau data fisik tidak benar; atau kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif, sebagaimana Pasal 107 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Prosedur pembatalan hak atas tanah dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pembatalan Hak atas Tanah karena cacad hukum administrasi yang diterbitkan karena permohonan, sebagaimana diatur dalam Pasal 108 sampai dengan Pasal 118 Peraturan Menteri Agrari/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999. Pelaksanaannya dapat dengan pengajuan Permohonan pembatalan hak atas tanah diajukan secara tertulis dengan memuat : Keterangan mengenai permohonan: apabila perorangan : nama,

umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya; apabila badan hukum : nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik : nomor/jenis hak atas tanah; letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya); jenis tanah (pertanian/non pertanian). Lain-lain : alasan permohonan pembatalan; keterangan lain yang dianggap perlu, Pasal 108 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Permohonan pembatalan hak dilampiri dengan: Mengenai permohonan : jika perorangan : foto copy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan; jika badan hukum : foto copy akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai tanahnya : foto copy surat keputusan dan atau sertifikat; surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan, sebagaimana Pasal 109 Permen Agraria /Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Permohonan pembatalan hak atas tanah, diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, sebagaimana Pasal 109 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan pembatalan hak disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak sebagaimana Pasal 118 Permen Agraria /Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

2. Pembatalan hak atas tanah yang dilakukan oleh Pejabat yang berwenang dilaksanakan apabila diketahui adanya cacad hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atau sertifikatnya serta ditemukan pelanggaran atas kewajiban pemegang hak sebagaimana diatur dalam Pasal 103 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999, maka tanpa adanya permohonan pembatalan, Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat mengeluarkan keputusan pembatalan hak tersebut yang proses pembatalannya diatur dalam Pasal 119 sampai dengan Pasal 123 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Kepala Kantor Pertanahan mengadakan penelitian data yuridis dan data fisik terhadap keputusan pemberian dan/atau sertifikat yang diketahui cacad hukum administratif dalam penerbitannya. Hasil penelitian, disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah atau kepada Menteri untuk diusulkan pembatalannya disertai dengan pendapat dan pertimbangannya, sebagaimana Pasal 120 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Dalam hal keputusan pembatalannya merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah, setelah hasil penelitian yang disertai pendapat dan pertimbangan diterima, Kepala Kantor Wilayah memutuskan dapat atau tidaknya diterbitkan keputusan pembatalannya atau diproses lebih lanjut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan. Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan pembatalannya atau keputusan penolakan disertai dengan alasan penolakannya. Dalam hal kewenangan pembatalannya merupakan kewenangan pembatalannya merupakan kewenangan Menteri, hasil penelitian yang disertai pendapat dan pertimbangan, disampaikan kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya, sebagaimana Pasal 121 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Setelah hasil penelitian yang disertai pendapat dan pertimbangan yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam diterima, Menteri mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan dimaksud dan selanjutnya meneliti dapat atau tidaknya diterbitkan keputusan pembatalannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila telah cukup mengambil keputusan, Menteri menerbitkan keputusan pembatalannya atau keputusan penolakan disertai

dengan alasan penolakannya, sebagaimana Pasal 122 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan pembatalan hak disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak, sebagaimana dimaksud Pasal 123 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

3. Pembatalan Hak Atas Tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan. Putusan Pengadilan yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan adalah Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu, sebagaimana Pasal 124 sampai dengan Pasal 133 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Permohonan pembatalan hak karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan huku tetap dapat diajukan langsung kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kepala

Kantor Pertanahan. Satu permohonan pembatalan, hanya untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya dalam satu Kabupaten/Kota, sebagaimana Pasal 125 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Permohonan pembatalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125, memuat : Keterangan mengenai Pemohon : apabila perseorangan : nama, umur, Kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya; apabila badan hukum : nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keterangan mengenai tanahnya : Nomor/jenis hak atas tanah; Letak tanah batas-batas dan luas tanah. Alasan permohonan pembatalan dan bukti-bukti lain yang mendukung. Permohonan pembatalan sebagaimana di atas harus dilampiri dengan foto copy identitas; foto copy surat keputusan/sertipikat, foto copy akta pendirian badan hukum; foto copy putusan pengadilan dari tingkat pertama sampai dengan tingkat terakhir; berita acara eksekusi, apabila perkara perdata atau pidana; atau surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan, sebagaimana Pasal 132 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Keputusan pembatalan hak atas tanah atau keputusan tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara

lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak sebagaimana Pasal 133 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999. Oleh karena dalam pasal 105 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, bahwa pembatalan sertipikat hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Menteri dan Menteri dalam melimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Pejabat yang ditunjuk. Hal ini sejalan pula dengan ketentuan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Putusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, dapat didelegasikan kepada Kepala Kantor Wilayah Provinsi dengan batas-batas luas tanah tertentu, baik mengenai hak guna bangunan, hak milik, hak pakai maupun perubahan hak. Sebagaimana kasus pembatalan sertipikat yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional yang telah mendapat putusan dari Mahkamah Agung atas dasar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

BAB III

PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG MENOLAK PEMBATALAN SERTIPIKAT YANG DIDASARKAN ATAS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

1. Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara

Sebelum membahas tentang sertipikat sebagai keputusan tata usaha negara berikut tentang pembatalan sertipikat hak atas tanah, terlebih dahulu akan dijelaskan tentang syarat sahnya suatu keputusan.

Mengkaji tentang syarat sahnya tindakan pemerintahan, khususnya menyangkut penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara, telah banyak rumusan yang dipaparkan oleh para sarjana, baik dalam maupun luar negeri.

Dalam pembuatan ketetapan administrasi negara menurut E.Utrecht harus memperhatikan ketentuan-ketentuan. Ketentuan-ketentuan itu terdapat dalam hukum tata negara (mengenai kompetensi dan tujuan) maupun dalam hukum administrasi (mengenai prosedur). Bilamana ketentuan-ketentuan itu tidak diperhatikan, maka ada kemungkinan dibuat suatu ketetapan yang mengandung kekurangan (Grebeken). Kekurangan dalam ketetapan dapat menjadi sebab, maka ketetapan itu tidak sah

(*Nietrechsgeldig*).³⁴

Rumusan lebih lengkap dikemukakan oleh Amrah Muslimin bahwa keputusan harus memenuhi syarat sahnya, yang dapat dikelompokkan menjadi syarat format dan materiil, sebagai berikut :

- a) Syarat formil mengenai bentuk dan prosedur, yaitu cara membuat penetapan, bentuk penetapan dan pemberitahuan penetapan pada yang bersangkutan.
- b) Syarat materiil mengenai ini penetapan yang meliputi :
 1. Instansi yang membuat penetapan harus berwenang menurut jabatan.
 2. Penetapan harus dibuat tanpa adanya kekurangan-kekurangan yuridis dalam pembentukan kemauan pada waktu membuat penetapan pada diri si pejabat; yaitu kesesatan fikiran (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*) atau pemogokan (*omkoping*)
 3. Penetapan harus menuju sasaran yang tepat (*doelmatig*)³⁵

Menurut Kuntjoro Purbopranoto, keputusan administrasi negara harus memenuhi syarat materil dan formil :

1. Syarat Meteril.
 - a. Alat pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang
 - b. Dalam kehendak alat pemerintahan yang membuat keputusan tidak boleh ada kekurangan yuridis (*Geen jurische gebreken in de wilsvorning*);
 - c. Keputusan harus diberi bentuk (*Vorn*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus juga memperhatikan prosedur membuat keputusan, bilamana prosedur itu disebutkan dengan tegas dalam peraturan itu (*Rechtmatig*);
 - d. Isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai (*doelmatig*).

³⁴ E. Utrecht, 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta mas, Surabaya. h. 107-108.

³⁵ Amrah Muslimin, 1985, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, h. 128-133.

Syarat formil :

- a) Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan yang dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan itu harus dipenuhi;
- b) Harus diberi bentuk yang telah ditentukan;
- c) Syarat-syarat yang berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu dipenuhi;
- d) Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu, dan tidak boleh dilupakan.³⁶

Dengan demikian secara sederhana dapat dikatakan bahwa suatu keputusan tata usaha negara atau badan administrasi adalah sah (*Rechtgelging*) adalah memenuhi syarat materil, berkaitan dengan isi dan tujuan keputusan dan memenuhi syarat formil, yakni berkaitan dengan bentuk dan prosedur pembuatan keputusan yang telah ditentukan dalam aturan dasarnya. Atau secara *a contrario argumentum* dapat dikatakan bahwa keputusan tata usaha atau badan administrasi negara tidak sah (*niet techtsgelging*) apabila tidak memenuhi syarat materil dan syarat formil yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya akan diuraikan tentang keputusan TUN. Menurut pendirian penulis sertipikat hak atas tanah adalah keputusan TUN, mengingat sertipikat hak atas tanah memenuhi unsur syarat-syarat sebagai

³⁶ Kuntjoro Purbopranoto, 1981, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Cetakan II, Bandung. h. 48-51.

keputusan tata usaha negara sebagaimana ditentukan pada pasal 1 angka 33 UU Nomor 5 tahun 1985 bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Irawan Soerodjo bahwa Pendaftaran merupakan suatu tindakan hukum atas tanah yang dilakukan oleh Kantor Petanahan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam kapasitasnya sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Penetapan tertulis diatur dalam pasal 1 angka 3 UU No. 9 Tahun 2004, yang dalam penjelasan pasal 1 angka 3 tersebut dinyatakan:

istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan ini memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan pembuktian, oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu keputusan

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini apabila sudah jelas:

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.³⁷

Hal ini berarti bahwa sertipikat tanah merupakan refleksi dari suatu penetapan tertulis sehingga setiap adanya gugatan yang berhubungan dengan sertipikat tanah menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan sebagaimana di atas dapat disimpulkan bahwa suatu keputusan dapat digolongkan sebagai keputusan Tata Usaha Negara apabila memenuhi unsur:

1. Penetapan tertulis
2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara
4. Merugikan orang maupun badan hukum perdata.

Sertipikat hak atas tanah dilihat segi bentuknya merupakan penetapan tertulis dikeluarkan oleh badan tata usaha negara, yakni Badan Pertanahan Nasional berdasarkan hukum publik/administrasi negara, bersifat konkret

³⁷ Irawan Soerodjo, *Op. cit.*, h. 206-207.

yakni obyek tertentu, baik mengenai letak, batas dan luas tanah, bersifat individual, yakni ditujukan kepada orang tertentu atau badan hukum tertentu, bersifat final karena menimbulkan hak dan kewajiban bagi pemegang sertipikat hak atas tanah dalam keputusan tersebut dapat merugikan orang maupun badan hukum perdata.

Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mengatur secara tegas tentang syarat syahnya keputusan. Akan tetapi hal itu dapat ditafsirkan secara *a contrario* atau berkebalikan dari ketentuan pasal 53 ayat dan penjelasannya yang mengatur alasan-alasan yang dapat digunakan mengajukan gugatan tidak sahnya keputusan, sebagai berikut :

- a. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan tata usaha negara yang digugat ini bertentangan dengan asas-asas umum pemerintah yang baik.

Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa pelaksanaan asas pemerintahan menurut hukum (*Rectmatig bestuur*), khususnya menyangkut penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara meliputi :

- a. Asas bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*Welmattigheid*) Kesesuaian tersebut menyangkut wewenang, prosedur dan substansi keputusan.

- b. Asas 'tidak menggunakan wewenang untuk tujuan lain (larangan "deournmrn de pouvoir").
- c. Asas tidak rasional, wajar atau dapat dirumuskan sebagai asas "tidak bertindak sewenang-wenang".
- d. Bertindak sesuai dengan asas-asas umum pemerintah yang baik³⁸

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa ruang lingkup kebasahan tindak pemerintahan meliputi: kewenangan, prosedur dan substansi.

- a. Kewenangan, setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu : atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi pada lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dibatasi oleh isi/materi, wilayah, maupun waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*Onbeveogdheid*) yang menyangkut :
 - a. Cacat isi (*Onbeveogdheid ratione materiae*)
 - b. Cacat wilayah (*onbeveogdheid ratione loci*)
 - c. Cacat waktu (*Onbeveogdheid ratione temporis*)
- b. Prosedur, asas umum bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi. Yaitu asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental.
- c. Substansi, kekuasaan pemerintah yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial. Aspek substansial menyangkut "apa" dan "untuk apa". Cacat substansial menyangkut "apa" merupakan tindakan sewenang-wenang, sedangkan cacat substansial menyangkut "untuk apa" merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.³⁹

³⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, h.119.

³⁹ Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya, h.7-10.

Sehubungan dengan kasus pembatalan sertipikat sebagai tindak pemerintahan, keabsahannya haruslah dapat diuji dengan menggunakan aspek tersebut di atas : aspek substansi, aspek kewenangan dan aspek prosedur. Ke tiga aspek keabsahan tindak pemerintahan tersebut bersifat alternatif artinya apabila salah satu dari tiga aspek tersebut tidak terpenuhi tindak pemerintahan tersebut dinyatakan tidak sah.

Sebab atau alasan pembatalan hak atas tanah yang kedua adalah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, baik yang dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum, diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan yang diajukan langsung kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kepala Kantor Pertanahan (pasal 124, 125).

2. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Pembatalan Sertipikat

Sertipikat Hak Atas Tanah adalah produk pemerintah yang lahir karena hukum dan konkret sifatnya karena ditujukan untuk subyek dan obyek yang dapat ditentukan. Sertipikat Hak Atas Tanah juga bersifat individual dan final karena tidak ditujukan untuk umum akan tetapi hanya

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

Pejabat Administrasi Negara tidak dikenal dalam peraturan, tetapi yang dijumpai adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 2 UU No. 9 Tahun 2004). Jadi telah tegas ditentukan bahwa yang disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara apabila melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Urusan pemerintahan termasuk urusan Tata Usaha Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah sebagai Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 1 UU No. 9 Tahun 2004).

Penyelenggaraan urusan pemerintah pusat maupun daerah oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertama sebagai organ-organ dari suatu lembaga hukum publik yang menjadi induknya, dan

kedua sebagai jabatan-jabatan Tata Usaha Negara yang memiliki wewenang-wewenang pemerintahan. Demikian halnya dengan setiap pengambilan keputusan harus jelas dan tidak merugikan pihak lain akibat keputusan tersebut. 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 bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 3 UU No. 9 Tahun 2004).

Putusan tertulis yang dapat dijadikan dasar gugatan apabila:

1. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkannya;
2. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
3. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya jelas bersifat individual, konkret dan final;
4. Serta menimbulkan suatu akibat hukum bagi seseorang atau suatu badan hukum.⁴⁰

Bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat

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

ditentukan. Individual maksudnya keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, melainkan tertentu baik alamat maupun hak yang dituju. Final maksudnya akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar-benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif. Jika Keputusan Tata Usaha Negara tersebut sampai menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum berupa kerugian, maka yang terjadi adalah sengketa Tata Usaha Negara. Menimbulkan akibat hukum maksudnya menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada, karena penetapan tertulis itu merupakan suatu tindakan hukum, maka sebagai tindakan hukum selalu dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum. Dilihat dari sifatnya, sertipikat hak atas tanah telah memenuhi kriteria sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 juncto Undang-undang nomor 9 tahun 2004, yaitu dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah,

sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 UU No. 9 Tahun 2004). Dengan adanya sengketa tersebut pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan, yaitu permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan keputusan (Pasal 1 angka 5 UU No. 9 Tahun 2004).

Di atas telah dijelaskan bahwa sengketa tata usaha negara terjadi jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan penetapan secara tertulis, konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Jadi keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut haruslah tertulis, mengenai tertulis ini tidak perlu hanya dalam format tertentu, yang penting adalah bahwa tulisan itu digunakan sebagai bukti telah dikeluarkannya suatu keputusan. Termasuk sebagai suatu keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan Sengketa Tata Usaha Negara jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara;

Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 9 Tahun 2004. Hal ini dengan pertimbangan bahwa Pejabat Tata Usaha Negara wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang pejabat terima apabila hal yang dimohonkan kepadanya itu menurut peraturan dasarnya menjadi tugas kewajibannya. Apabila dalam menjalankan kewajiban itu, maka walaupun pejabat tidak berbuat apa-apa terhadap permohonan yang diterimanya, undang-undang menganggap pejabat tersebut telah berbuat menolak permohonan tersebut. Keputusan tersebut haruslah konkret dalam arti jelas materi keputusannya, individual maksudnya jelas pihak yang dituju oleh keputusan tersebut dan final, maksudnya bahwa keputusan tersebut tidak ada instansi lain yang dapat dimohonkan banding. Keputusan tersebut yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut haruslah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Keputusan tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004.

Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila keputusan yang bersangkutan bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural atau formal, bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil/substansial, dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.

Pada Pasal 1 angka 3 UU No. 9 Tahun 2004 di atas, bahwa jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan keputusan tertulis atau tidak mengeluarkan suatu keputusan padahal menurut peraturan perundang-undangan Pejabat tersebut diharuskan mengeluarkan suatu keputusan. Keputusan tersebut bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum. Putusan dikeluarkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut, pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut, dapat digunakan sebagai alasan untuk mengajukan

gugatan atas keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Gugatan atas sengketa Tata Usaha Negara diajukan pada Pengadilan Tata Usaha Negara, sejalan dengan ketentuan Pasal 47 UU No. 9 Tahun 2004, bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa sengketa Tata Usaha Negara jika keputusan dikeluarkan, dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana Pasal 49 UU No. 9 Tahun 2004.

Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata memberikan hak kepada seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau direhabilitasi sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004. Ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004 di atas menunjukkan

bahwa sengketa Tata Usaha Negara, yaitu sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat yang dirugikannya akibat dikeluarkannya keputusan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut, pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut, dapat digunakan sebagai dasar pengajuan gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan diajukan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau direhabilitasi.

Dengan memperhatikan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang ditimbulkan karena adanya sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara terjadi jika terjadi sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan orang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara yang tertulis, konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi

seseorang atau badan hukum perdata. Gugatan yang diajukan tersebut disertai permohonan agar Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan atau menyatakan tidak sah keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau direhabilitasi.

Peradilan umum berkompeten untuk menyelesaikan sengketa berkaitan dengan pemenuhan ganti kerugian yang diderita oleh seseorang atau badan hukum keperdataan akibat perbuatan melanggar hukum Badan Administrasi Negara.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan suatu keputusan yang bertentangan dengan undang-undang atau tidak mengeluarkan padahal peraturan perundang-undangan mengharuskan dikeluarkannya suatu keputusan, maka dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melanggar hukum, yaitu melanggar peraturan perundang-undangan yang melarang atau mengharuskan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan, yang berarti bahwa unsur harus ada perbuatan melanggar hukum telah terpenuhi.

Sebagai suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu jika menurut peraturan

perundang-undangan mengharuskan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan keputusan, tetapi tidak mengeluarkan keputusan atau tidak mengeluarkan keputusan padahal peraturan perundang-undangan mengharuskannya, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dengan sengaja untuk menyimpanginya. Kesengajaan merupakan salah satu bentuk kesalahan, sehingga unsur harus ada kesalahan juga telah terpenuhi.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan keputusan, yang dengan keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Akibat hukum yang dimaksud yaitu kerugian yang diderita oleh seseorang atau individual atas terbitnya keputusan tersebut, sehingga unsur harus ada kerugian yang ditimbulkan juga telah terpenuhi.

Kerugian yang diderita oleh seseorang atau individu disebabkan karena dikeluarkannya suatu keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menimbulkan akibat hukum tersebut, yang berarti bahwa unsur harus ada hubungan kausal antara perbuatan melanggar hukum dengan kerugian yang diderita oleh seseorang atau badan hukum perdata akibat dikeluarkannya keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat dijelaskan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan suatu keputusan tertulis,

konkret, individual dan final yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yang menimbulkan akibat hukum terhadap seseorang atau badan hukum perdata berupa kerugian, dapat digunakan sebagai dasar gugatan untuk membatalkan keputusan Tata Usaha Negara tersebut dengan menggugat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Seseorang atau badan hukum perdata yang karena dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara tersebut berakibat timbulnya kerugian, dapat menuntut kerugian tersebut melakukan mengajukan gugat perdata atas dasar perbuatan melanggar hukum berupa penggantian kerugian pada Pengadilan Negeri sebagai peradilan umum. Jadi jika pejabat dalam hal ini Badan atau Pejabat Tata Usaha melakukan perbuatan melanggar hukum, yaitu mengeluarkan suatu keputusan tertulis, konkret, individual dan final dan ternyata keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berakibat seseorang atau badan hukum keperdataan menderita kerugian, penyelesaiannya dapat dilakukan melalui lembaga Peradilan Tata Usaha Negara agar keputusan tersebut dibatalkan. Apabila Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dibatalkan, maka dapat digunakan sebagai dasar untuk menggugat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berupa ganti kerugian atas dasar telah melakukan perbuatan melanggar hukum.

Kualifikasi Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 sedikit berbeda dengan Undang-undang No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986. Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dirumuskan kualifikasi untuk melakukan gugatan sebagai berikut :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara dikeluarkan dengan menyalahgunakan wewenagnya ;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara dikeluarkan secara sewewenang-wewenang.

Dalam Undang-undang No. 9 Tahun 2004, kualifikasi keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat adalah :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan ;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara melanggar Asas-asas Pemerintahan yang baik.⁴¹

⁴¹ Hasan Basri Nata Menggala, S.H., dan Sarjita. S.H.. M.Hum., 2005. Op Cit.. h. 80

3. Analisis Putusan Mahkamah Agung atas Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

Apabila memperhatikan putusan Mahkamah Agung yang memeriksa pada tingkat kasasi, dalam putusannya No. 140 K/ TUN/ 2000 tanggal 11 Februari 2002, dapat dianalisis sebagai berikut:

Hal pertama diketahui adalah apakah pembatalan SHM No. 129/ Mangga Dua oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dibenarkan, terlebih dahulu mengetahui siapa sebenarnya pemilik atas tanah sengketa, harus diselesaikan di Pengadilan Negeri.

Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui keputusannya tanggal 5 September 1973 Nomor Registrasi 716-K/Sip/1973 dalam kaidah hukumnya menyebutkan bahwa :

Pengeluaran/ pencabutan dan pembatalan surat sertipikat adalah semata-mata wewenang dari kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah, bukan termasuk wewenang Pengadilan Negeri, maka gugatan penggugat-penggugat mengenai pencabutan/ pembatalan sertipikat tidak dapat diterima.

Dengan melihat keputusan Mahkamah Agung diatas, maka yang berwenang untuk mengeluarkan/ mencabut dan membatalkan sertipikat tanah adalah Instansi Agraria dan bukannya Pengadilan Negeri. Pengadilan Negeri hanyalah berwenang untuk menilai siapakah yang berhak (siapakah pemilik tanah) yang menjadi obyek terbitnya 2 (dua lebih sertipikat tanah

tersebut. Pengadilan Negerilah selaku Instansi Penegak Hukum yang berwenang untuk menilai melalui pemeriksaan yang teliti untuk selanjutnya kemudian memutuskan siapakah yang berhak (pemilik) atas tanah tersebut. Setelah mengetahui pemilik tanah yang berhak dengan mendapatkan suatu keputusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap maka pihak yang dimenangkan dapat mengajukan permohonan kepada Menteri Dalam Negeri lewat Kepala Kantor Agraria Kotamadya/ Kabupaten setempat, permohonan mana isinya adalah guna mencabut/ membatalkan sertipikat tanah pihak yang dikalahkan dalam perkara tersebut.⁴²

Sengketa atas sebidang tanah RvE No. 457 Surat Ukur tanggal 29 Mei 1933 No. 303 luas lebih kurang 30.210 M² terletak di Jalan Ubi Petak Sinkian, Mangga Dua, Taman Sari Jakarta Barat, antara Anwar Manaf dan Ny. Moechsina dengan yayasan UMS, berawal pada tahun 1961 tanah tersebut dikonversi menjadi tanah hak milik dengan SHM Nomor 129/Mangga Dua atas nama pemilik Anwar Manaf dan Ny. Moechsina.

Tanah yang luasnya lebih kurang 30.210 M² merupakan tanah eigendom, karena pemiliknya adalah warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 jo Pasal I Keten-tuan-

⁴² Bachtiar Effendi. *Op.cit.*, hal 74-75.

ketentuan Konversi, maka dikonversi menjadi hak milik atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina. Hal ini berarti bahwa yang berwenang untuk memberikan hak milik atas tanah berdasar konversi kepada Anwar Manaf dan Nyonya Moechsina binti Moch. Soleh adalah Gubernur sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Permen Agraria No. 3 Tahun 1999, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya memberi keputusan mengenai pemberian hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha (dua hektar); pemberian hak milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M², kecuali mengenai tanah bekas hak guna usaha.

Anwar Manaf dan Nyonya Moechsina binti Moch. Soleh sebagai pemilik hak atas tanah seluas lebih kurang 30.210 M² SHM Nomor 129/Mangga Dua terletak di Jalan Ubi Petak Sinkian, Mangga Dua, Taman Sari Jakarta Barat, menjual sebagian tanahnya seluas 22.911 M², kepada Wagianto di hadapan PPAT Puspodihardjo yang dituangkan dalam akta jual beli tanggal 17 Juni 1988 No. 48/Taman Sari/1988. Dibuktikannya dengan akta jual beli, maka sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 PP No. 24 Tahun 1997 (Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961), maka jual beli hak atas tanah antara Anwar Manaf dengan Wagianto adalah sah, karena penjualannya dilakukan di hadapan PPAT, berarti hak atas tanah telah terdaftar. Meskipun dalam jual beli tanah tersebut belum dilakukan balik nama, namun tidak mengurangi

sahnya perjanjian jual beli, karena sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 PP No. 24 Tahun 1997 (Pasal 19 PP No. 10 tahun 1961) sahnya jual beli tanah ketika dibuatkan akta jual beli di hadapan PPAT.

Yayasan UMS dengan bukti akta jual beli tanah No. 53/tanggal 6 Maret 1954 di hadapan Notaris R. Kadiman, mengklaim hak atas tanah seluas 22.911 M² tersebut dibeli dari Abdul Manaf suami dari Ny. Moechsina, namun hingga tahun 1998 hak atas tanah yang dibelinya tersebut belum dilakukan balik nama. Dengan bukti akta jual beli tersebut yayasan UMS mengajukan permohonan pembatalan sertifikat tanah hak milik dengan SHM Nomor 129/Mangga Dua.

Hak atas tanah tersebut adalah tanah hak barat terdaftar dalam RvE No. 457 Surat Ukur tanggal 29 Mei 1933 No. 303 luas lebih kurang 30.210 M². Sebagai tanah hak barat, maka dengan diberlakukannya ketentuan-ketentuan mengenai konversi, seharusnya hak atas tanah tersebut oleh yayasan UMS dimohonkan untuk dikonversi. Tetapi permohonan konversi itu tidak dilakukan oleh pihak UMS hingga tahun 1980, sehingga hak atas tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Sebagai tanah yang dikuasai oleh negara, yayasan UMS yang secara fisik menempati tanah tersebut seharusnya mengajukan permohonan hak, namun kenyataannya tidak mengajukan permohonan hak, akan tetapi yayasan UMS secara fisik

menguasai hak atas tanah tersebut untuk sarana olah raga dan pembelian hak atas tanah tersebut dilakukan di hadapan pihak yang berwenang yaitu notaris R.Kadiman. Apabila hal ini dikaitkan dengan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 tahun 1997, maka jika tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya. Hal ini berarti bahwa yayasan UMS yang berhak atas tanah seluas 22.911 M2. Meskipun belum mengajukan permohonan hak, namun karena yayasan UMS secara fisik telah menguasai tanah tersebut sebagai stadion sepak bola, maka menurut Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997, yayasan UMS mempunyai hak untuk diprioritaskan dalam permohonan pengajuan hak.

Sebagai pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut, maka yayasan UMS mengajukan permohonan pembatalan pada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Meskipun yang ber-hak untuk memberikan hak atas tanah yang dimohonkan adalah Gubernur, namun sebagaimana Pasal 3 Permen Agraria No. 3 Tahun 1999, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan

kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (2) Permen Agraria No. 3 Tahun 1999.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat dijelaskan bahwa pembatalan sertifikat SHM No. 129/Mangga Dua yang dilakukan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional adalah tepat, karena konversi tersebut dapat disimpulkan cacat hukum sebab sebelum dikonversi sebagian tanah tersebut telah dijual kepada yayasan UMS di hadapan notaris R Kadiman oleh Abdul Manaf selaku suami dari Ny Moechsina. Meskipun yayasan UMS belum mengkonversi hak atas tanah tersebut dan belum mengajukan permohonan hak, namun yayasan UMS sebagai pihak yang menguasai secara fisik tanah tersebut, maka mempunyai hak prioritas jika mengajukan permohonan hak atas tanah yang telah dikuasai oleh negara.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Hak atas tanah dapat diperoleh dengan cara mengajukan konversi atau dapat diperoleh dengan sendirinya maupun melalui peralihan hak atas tanah tersebut. Hak atas tanah penguasaannya didasarkan atas alat bukti berupa sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditentukan dalam pasal 19 UU No. 5 Tahun 1960. Sertifikat hak atas tanah dapat dibatalkan oleh Badan Pertanahan Nasional jika diketahui ada kekurangan syarat adminmistrasinya atau didasarkan atas putusan Pengadilan.
- b. Mahkamah Agung menolak pembatalan sertifikat yang didasarkan atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dibenarkan, karena hak atas tanah yang dijadikan obyek sengketa belum pemilik yang sah atas tanah tersebut. Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan bahwa tanah tersebut adalah milik penggugat atau tergugat, melainkan yang mempunyai kompetensi atau kewenangan mengadili adalah Peradilan Umum. Untuk itu jika

Mahkamah Agung dalam putusannya membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah telah tepat.

2. Saran

- a. Hendaknya Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai wewenang menerbitkan dan sekaligus membatalkan sertipikat, dalam menggunakan wewenangnya tidak secara sewenang-wenang agar tidak menimbulkan suatu permasalahan di kemudian hari.
- b. Hendaknya Pengadilan Tata Usaha Negara yang memeriksa permohonan pembatalan atas keputusan Tata Usaha Negara terlebih dahulu melakukan pemeriksaan apakah lembaga tersebut mempunyai kewenangan untuk mengadili atau tidak, agar putusannya menjadi jelas dan sesuai dengan kepastian hukum, mengingat kasus yang telah diperiksa dan diputus ternyata dibatalkan oleh Mahkamah Agung, yang memeriksa pada tingkat kasasi.

DAFTAR BACAAN

- Bachtiar Effendie, *Pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993.
- Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remaja Karya, Jakarta, 1995.
- Black Henry Campbell, *Blak's Law Dictionary*, 6 th ed, West Publishing Co. Minnesota, 1990.
- Bruggink JJ.H, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Bandung, 1995.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2002.
- E. Utrecht, 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta mas. Surabaya,
- Hadjon, Philipus Mandiri, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan Filsafat)*, Makalah Penelitian Metode Penelitian Hukum Normatif, Kerjasama Lemlit dan FH Unair, Surabaya, 11-12 Juni 1997.
- _____, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Hasan Basri Nata Menggala, dan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005 (edisi revisi).
- Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda (teori dan pratek pendaftaran tanah di Indonesia)*, Mandar Maju, Bandung, 2004.

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002.
- Jan Gijssels dan Mark van Moccke, *Wat is Rechtsteori, Kluwer Rechtswetenschappen*, Antwerpen, W.T.J., Tjeenk-Willink Zwolle.
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, *Majalah Yuridika*, Vo. 6 No. 22, Maret 2001.
- Muslimin, Amrah, 1985, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung.
- Muzakki Affandi, Pembaharuan Sistem Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *Yuridika*, Vol. 16 No. 2 Maret 2001.
- Parlindungan A.P., *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bhakti, Jakarta.
- Perangin Effendi, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1991.
- Purbopranoto, Kuntjoro, 1981, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Cetakan II, Bandung.
- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogya.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2005.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang **Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria**

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Terselenggaranya Tertib Administrasi Pertanahan.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

HUKUM PERDATA :

MENEG AGRARIA MEMBATALKAN SERTIFIKAT HAK MILIK TANAH

Tanah RvE Konversi Hak Milik

KASUS POSISI :

- Sebidang tanah RvE No.457 - Surat Ukur tanggal 29 Mei 1933 No.303 luas ± 30.210 M2 terletak di Jalan Ubi Petak Sinkian, Mangga Dua, Taman Sari - Jakarta Barat, pada tahun 1961 di konversi menjadi Tanah Hak Milik dengan Sertifikat Hak Milik No.129/Mangga Dua tercatat pemiliknya adalah 1. Anwar Manaf dan 2. Ny. Moechsina binti Moh. Soleh.
- Sebagian dari Tanah SHM No.129/Mangga Dua tersebut oleh pemiliknya tersebut dijual lepas kepada seorang bernama Wagianto yaitu
- Pada tahun 1988 : dihadapan Notaris PPAT Jakarta Puspodihardjo, dengan Akta Jual-Beli tanggal 17 Juni 1988 No.48/2/Taman Sari/1988, tanah SHM No.129/Kebon Jeruk, seluas 12.500 M2 dijual oleh Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moh. Soleh kepada Wagianto.
- Pada tahun 1992, dihadapan Notaris PPAT Jakarta Anis Abdat, SH, dengan Akta Jual-Beli Tanah tanggal 19 Pebruari 1992 No.6/Taman Sari/1992 pemilik tanah SHM No.129/Kebon Jeruk Anwar Manaf dan Ny. Moechsina bt M. Soleh menjual sisa tanahnya tersebut kepada Wagianto.
- Dengan kedua Akta Jual Beli Tanah masing-masing No.48/TS/1988 dan No.6/TS/1992 maka tanah SHM No.129/Kebon Jeruk ex tanah Eropa, RvE No.457, surat ukur No.303 tanggal 29 Mei 1933, telah dijual oleh pemiliknya semula, Anwar Manaf dan Ny. Moechsina bt Moh. Soleh kepada Wagianto.
- Setelah proses jual tanah SHM No.129/Kebon Jeruk, pada tahun 1988 dan pada tahun 1992, dilakukan dihadapan PPAT, ternyata

VARIA PERADILAN No: 218 -81-

PUTUSAN BADAN PERADILAN

pihak Pembeli, Wagianto tidak segera membalik nama kepemilikannya dari pemilik lama (Anwar Manaf cs) ke pemilik baru, Wagianto.

Dalam Sertifikat Hak Milik Tanah No.129/Kebon Jeruk tersebut masih tertulis/tercantum pemilik lama, Anwar Manaf cs.

- Tidak lama kemudian, Wagianto meninggal dunia. Ia mempunyai ahli waris anak 1. Ny. Tetty Hertika, 2. Wibisono, 3. Arie Lesmana dan 4. Ardy Krisnadhy.
- Pada tahun 1988 Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional di Jakarta, menerbitkan "Surat Keputusan" No.31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 yang isinya : Membatalkan, Sertifikat Hak Milik Tanah-SHM No.129/Sisa/Mangga Dua sisa luas ± 22.911 M2 atas nama Anwar Manaf dan Ny. Mochsina.
- Terbitnya Surat Keputusan MENEG AGRARIA/KEPALA BPN tersebut, didasari oleh adanya permohonan seorang yang mengaku sebagai pemegang hak atas Tanah SHM No.129/Sisa/Kebon Jeruk tersebut.
- Pihak yang mengaku sebagai pemegang hak/pemilik tanah SHM No.129/Sisa/KB tersebut adalah Yayasan U.M.S. (Union Makes Strength) yang susunan pengurusannya Ketua Drg. Endang Witorsa dan Sekretaris Michael D. Chandra; SH.
- Yayasan U.M.S. mengaku sebagai pemilik Tanah SHM No.129/KB. tersebut, karena pada tahun 1954, pihak Yayasan UMS telah membeli tanah seluas 22.911 M2 tersebut berdasar Akta Jual Beli Tanah No.53/tanggal 6 Maret 1954 dihadapan Notaris R. Kadiman. Tanah ini belum dibalik nama dari pemilik lama kepada pembeli : Yayasan UMS sejak 1954 sampai dengan 1998, namun secara fisik tanah ini telah dikuasai oleh UMS untuk Lapangan Olah Raga dengan Tribune Penontonnya.
- Pihak Ahli Waris Wagianto yaitu anaknya Ny. Tetty Hertika cs, menyatakan adanya pembatalan SHM No.129/Sisa/KB atas nama Anwar Manaf cs oleh Meneg Agraria/Kepala BPN Jakarta adalah melalui Harian Sinar Harapan.
- S.K. Pembatalan SHM No.129/Sisa/KB No.31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 yang diterbitkan oleh Meneg Agraria/BPN menurut pendapat Ahli Waris Wagianto sangat merugikan kepentingannya, karena tanah tersebut telah dibeli secara sah dihadapan PPAT oleh ayahnya almarhum Wagianto pada tahun 1988 dan pada tahun 1992, hanya belum dibalik nama didalam Sertifikatnya atas nama Wagianto.
- Menurut Ahli Waris Wagianto, dengan adanya S.K. dari BPN yang

membatalkan Sertifikat Hak Milik Tanah No.129/Sisa atas nama Anwar Manaf cs, mengandung arti bahwa Konversi Tanah Ex Eigendom (RvE) No.457/S.ukur No.303/tanggal 29 Mei 1933 menjadi cacat hukum, karena ada data yang tidak dimasukkan dalam konversi tersebut yaitu Yayasan U.M.S. telah membeli tanah tersebut.

- Akta Jual-Beli Tanah SHM No.129/sisa No.53/tanggal 6 Maret 1954, antara Yayasan UMS dengan pemilik semula, harus dinyatakan batal, karena data ini tidak masuk sewaktu tanah RvE No.457 dikonversi menjadi Hak Milik No.129 pada tahun 1961 saat konversi dilakukan.
- Tanah tersebut harus tetap berstatus sebagai SHM No.129/sisa/ Kebon Jeruk hasil konversi RvE No.457 atas nama Anwar Manaf cs dan telah dijual kepada Wagianto almarhum pada tahun 1988 dan tahun 1992.
- Berdasar fakta diatas, karena para Ahli Waris Wagianto almarhum merasa dirugikan kepentingannya atas terbitnya S.K. No.31-XI/1998 tanggal 30 Oktober 1998 oleh Meneg Agraria/Kepala BPN, maka para Ahli Waris Ny. Tetty Hertika cs melalui kuasanya mengajukan gugatan di PERATUN - Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta sebagai Penggugat terhadap Menteri Negara Agraria RI/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sebagai Tergugat.
- Tuntutan/Petitum gugatan Penggugat sebagai berikut :
 - I. Penundaan :
Memerintahkan Tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan TUN yang diterbitkan oleh Tergugat, No.31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 sampai ada putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
 - II. Pokok Perkara :
 1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya.
 2. Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tentang Pembatalan sebagian dari Hak Milik No.129/sisa/ Mangga Dua atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moh. Soleh istri Abdul Manaf, yang terletak di Kelurahan Mangga Dua, Kec. Taman Sari Jakarta Barat - DKI Jakarta.
 3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut kembali Keputusan No.31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998.
 4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara ini.

PUTUSAN BADAN PERADILAN

PENGADILAN T.U.N.

- Dalam persidangan, pihak Tergugat menanggapi gugatan Penggugat tersebut baik berupa Eksepsi maupun Jawaban terhadap materi pokok perkara.
- Eksepsi yang diajukan Tergugat menyatakan bahwa perkara ini menyangkut proses jual-beli atas tanah sengketa, siapa yang paling berhak atas tanah tersebut, dan hal ini merupakan sengketa perdata, sehingga gugatan ini tidak diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, melainkan diajukan ke Peradilan Umum. Karena sengketa ini berdimensi keperdataan maka Hakim Tata Usaha Negara tidak berwenang mengadili perkara ini.
- Terhadap materi pokok sengketa, pihak Tergugat menolak semua dalil gugatan Penggugat.
- Tanah sengketa adalah haknya Yayasan UMS yang dibeli dari pemiliknya, Ny. Moezdalifah dkk berdasar Akta Jual Beli tanggal 6 Maret 1954 No.53 dihadapan Notaris R. Kadiman tanah ini bukan miliknya Penggugat ahli waris dari Wagianto almarhum.
- Dalam persidangan berikutnya, pihak Yayasan UMS diwakili oleh Ketuanya Drg Endang Witasra mengajukan permohonan kepada Majelis Hakim untuk diizinkan masuk ikut serta sebagai pihak dalam gugatan ini (intervensi).
- Majelis Hakim dengan Putusan Sela mengabulkan Yayasan UMS sebagai pihak intervinient dan duduk sebagai Tergugat II Intervensi.
- Tergugat II Intervensi, Yayasan UMS, mendalilkan bahwa tanah sengketa adalah haknya Yayasan UMS, berasal dari Akta Jual-Beli No.53 tanggal 6 Maret 1954 dihadapan Notaris R. Kadiman, dibeli dari pemiliknya Ny. Moezdalifah dkk. Tanah tersebut secara fisik dikuasai oleh Yayasan UMS digunakan sebagai Stadion Olah Raga dengan Tribunnya.
- Setelah proses sidang - jawaban - replik - duplik serta pembuktian dari para pihak, maka Majelis Hakim memberi putusan yang pertimbangan hukumnya pada pokoknya sebagai berikut :
- Tenggang waktu pengajuan gugatan ini ke PERATUN sejak terbitnya S.K. MENEG/KA.3PN, sesuai dengan pasal 55 UU No.5/ tahun, 1986 telah terpenuhi.
- Mengenai intervensi, karena Yayasan UMS mempunyai kepentingan dalam gugatan yang diajukan oleh Penggugat tersebut, maka Pemohon intervensi ini dapat diterima sebagai Tergugat II Intervensi dalam perkara ini.
- Mengenai Eksepsi yang diajukan oleh Tergugat I, karena objek

gugatan ini adalah "Keputusan Tata Usaha Negara" dengan terbitnya SK MENEG AGRARIA/BPN No.31-XI-1998, maka hal ini telah sesuai dengan pasal 1 butir 3 UU No.5/tahun 1986. Disamping itu, Tergugat yang menyatakan bahwa perkara ini merupakan masalah perdata, hal ini sudah menyangkut pokok perkara yang akan dipertimbangkan dalam membahas pokok perkara.

- Dengan alasan diatas, maka eksepsi yang diajukan oleh Tergugat harus dinyatakan ditolak.
- Pembatalan SHM No.129/Mangga Dua, yang dilakukan oleh Tergugat yang menerbitkan S.K BPN No.31-XI-1998 didasari oleh adanya Surat Permohonan "Tergugat II Intervensi" tanggal 9 Juli 1997, dengan dalih tanah tersebut miliknya berdasar Akta Jual-Beli No.53/tanggal 6 Mei 1954. Hal ini berarti bahwa masalah ini timbul setelah lebih dari 30 tahun setelah terbitnya Sertifikat Hak Milik No.129/Mangga Dua tahun 1961.
- Tindakan Tergugat I yang mengabulkan permohonan pembatalan yang diajukan oleh Tergugat II Intervensi terhadap adanya Sertifikat Hak Milik No.129 konversi dari RvE No.457 adalah tindakan Tergugat I yang tidak adil, karena seharusnya dibuktikan lebih dulu melalui proses perdata sesuai dengan stelsel aktif negatif dalam Hukum Agraria, dalam arti Sertifikat HM No.129 tersebut adalah tetap sah sepanjang belum ada bukti lain yang sebaliknya.
- Tindakan Tergugat I, dengan menerbitkan "objek gugatan" untuk membatalkan SHM No.129 merupakan tindakan yang *prematum*, karena belum ada putusan Perdata yang menentukan secara hukum siapa pemilik atas tanah sengketa.
- Tergugat I - MENEG AGRARIA/KEPALA BPN dalam menerbitkan "objek sengketa" telah menggunakan kewenangan untuk tujuan lain yang merugikan Penggugat, sehingga dapat dikategorikan, Tergugat I menyalahgunakan wewenangnya, pasal 53 (2) - b - UU No.5/tahun 1986, akibat yuridisnya pererbitan "objek gugatan" tersebut harus dinyatakan batal.
- Penetapan Ketua Pengadilan TUN Jakarta No.015/G.TUN/1999 tanggal 25 Februari 1999 tentang perintah kepada Tergugat I, untuk menunda pelaksanaan objek gugatan - tetap sah dan berlaku dalam amar putusan ini.
- Berdasar atas pertimbangan diatas, maka Majelis Hakim memberi putusan yang amarnya sebagai berikut :
- **Mengadili :**
 Dalam Eksepsi : Menolak eksepsi Tergugat.

PUTUSAN BADAN PERADILAN

Dalam Pokok Perkara :

1. Mengabulkan gugatan seluruhnya.
2. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat Meneg Agraria/Kepala BPN No.31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tentang : pembatalan sebagian dari Hak Milik No.129/Sisa/Mangga Dua atas nama : Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moh. Soleh istri Abdul Manaf, terletak di Kel. Mangga Dua, Kec. Taman Sari, Kodya Jakarta Barat - DKI Jakarta.
3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut "Keputusan Tata Usaha Negara" yang disengketakan.
4. Menyatakan Penetapan Ketua Pengadilan TUN Jakarta No.015/G/TUN/1999/P.TUN.JKT tanggal 25 Februari 1999 tetap sah dan berlaku.
5. Menghukum Tergugat membayar biaya perkara dst.....dst.

PENGADILAN TINGGI T.U.N.

- Tergugat II Intervensi, Yayasan UMS menolak Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut diatas dan mengajukan pemeriksaan banding ke Pengadilan Tinggi TUN Jakarta.
- Majelis Hakim-Banding setelah mempelajari berkas perkara maupun pertimbangan hukum Putusan Hakim Pertama, berpendapat bahwa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut dinilai sudah benar dan tepat, sehingga Pengadilan Tinggi TUN Jakarta akan mengambil alih sebagai pertimbangan sendiri dalam memutus perkara ini; dan selanjutnya memberi putusan yang amarnya sebagai berikut :
- Mengadili :
 - Menerima permohonan banding dari Tergugat II Intervensi.
 - menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No.015/G.TUN/1999/P.TUN.JKT.
 - Menghukum Tergugat II Intervensi membayar ongkos perkaradst.....dst.

MAHKAMAH AGUNG RI :

- Tergugat II Intervensi - Yayasan UMS menolak putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut diatas dan mengajukan pemeriksaan kasasi ke Mahkamah Agung dengan mengemukakan beberapa keberatan dalam memori kasasi.

- Majelis Mahkamah Agung yang mengadili perkara kasasi ini dalam putusannya menilai bahwa putusan *Yudex facti* - Pengadilan Tinggi salah dalam menerapkan hukum atas perkara ini, sehingga putusan *Yudex facti* tersebut harus dibatalkan dan selanjutnya Majelis Mahkamah Agung akan mengadili sendiri perkara ini dengan pertimbangan hukum yang intisariannya sebagai berikut :
- Surat Keputusan MENEG AGRARIA/KEPALA BPN No.31-XI-1998 tanggal 30 Oktober adalah cacat hukum, karena terbukti sebagian dari tanah dalam SHM No.129/Sisa/Mangga Dua telah dijual kepada UMS pada tahun 1954.
- Karena itu tindakan MENEG AGRARIA/KEPALA BPN (Turut Termohon Kasasi) dalam menerbitkan Surat Keputusan No.31-XI-1998 yang membatalkan SHM No.129/Sisa/Mangga Dua merupakan suatu tindakan yang prematur, karena masih belum ada Putusan Perdata tentang kepemilikan Tergugat II Intervensi, UMS - atas tanah sengketa.
- Berdasarkan atas pertimbangan hukum tersebut diatas maka Majelis Mahkamah Agung memberi putusan yang amarnya sebagai berikut :
- Mengadili :
 - Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon, Yayasan UMS.
 - Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No.143/B/1999/PT-TUN-JKT, dan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No.015/G-TUN/1999/P-TUN-JKT.
- Mengadili Sendiri :
 - Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya.
 - Dst.....dst.....

CATATAN :

- Abstrak Hukum yang dapat diangkat dari putusan Mahkamah Agung diatas sebagai berikut :
- Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, selaku Pejabat Tata Usaha Negara adalah berwenang untuk menerbitkan Surat Keputusan TUN, untuk membatalkan suatu Sertifikat Tanah yang ternyata mengandung cacat hukum (*Juridische gebreken*).

PUTUSAN BADAN PERADILAN

- Namun, dalam perkara tersebut diatas "Surat Keputusan" Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat TUN - Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.31-XI-1998 - objek gugatan perkara ini, adalah cacat hukum, karena dalam Sertifikat Hak Milik No.129/Sisa/Mangga Dua yang tercantum atas nama Anwar Manaf dan Ny.Moechsina binti M. Soleh, ternyata pada tahun 1954 telah dijual kepada Yayasan UMS, Tergugat Intervensi, dan pada tahun 1988 dan tahun 1992 dijual lagi kepada Wagianto alm, sehingga ada dua pihak Ahli Waris Wagianto almarhum dan Yayasan UMS yang merasa mempunyai hak milik atas tanah sengketa tersebut. Berkaitan dengan ini, maka pembatalan SHM No.129 sisa/Mangga Dua yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan tindakan hukum yang prematur, karena masih belum ada putusan Pengadilan Perdata yang menetapkan kepemilikan atas tanah sengketa.
- Demikian catatan atas putusan diatas.

ali boediarto

- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta :
No.015/G-TUN/1999/P-TUN-JKT, tanggal 2 Juni 1999.
- Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta :
No.143/B/1999/PT-TUN-JKT, tanggal 6 Desember 1999.
- Mahkamah Agung RI :
No. 140-K/TUN/2000, tanggal 11 Februari 2002.

Majelis terdiri dari : Prof. DR. Paulus Effendi Lotulung, SH, Ketua Muda Mahkamah Agung selaku Ketua Sidang dengan Hakim Anggota : DR. HM. Laica Marzuki, SH dan Ny. Chairani A. Wani, SH serta R.M. Husni Thamrin, SH, Panitia Pengganti.

MAHKAMAH AGUNG R.I.

PUTUSAN

Nomor : 140 K/TUN/2000

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH AGUNG

memeriksa perkara Tata Usaha Negara dalam tingkat kasasi telah mengambil putusan sebagai berikut dalam perkara :

YAYASAN UMS (UNION MAKES STRENGHT), berkedudukan di Jalan Ubi No.10 Kelurahan Mangga Besar, Kecamatan Taman Sari, Jakarta Barat, yang diwakili oleh Drg. Endang Witarsa, selaku Ketua Yayasan UMS, dalam hal ini memberikan kuasa kepada : Michael D. Chandra, SH. beralamat di Jalan Raya Tanjung Duren No.24 Kelurahan Tanjung Duren, Kecamatan Grogol Petamburan, Jakarta Barat, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 31 Januari 2000.

Pemohon Kasasi, dahulu Tergugat II Intervensi/Pembanding II Intervensi;

Melawan

1. Ny. Totty Hertika.
2. Wibisono.
3. Arie Lesmana.
4. Ardy Krisnandhy, kesemuanya beralamat di Jalan Mardani Raya No.36 Rt.002/Rw.010, Kelurahan Cempaka Putih Barat, Kecamatan Cempaka Putih, Jakarta. Para Termohon Kasasi, dahulu Para Penggugat/ Terbanding;

dan

MENTERI NEGARA AGRARIA REPUBLIK INDONESIA/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL, berkedudukan di Jalan Sisingamangaraja No.2 Jakarta Selatan; Turut Termohon Kasasi, dahulu Tergugat ;

Mahkamah Agung tersebut ;

Membaca surat-surat yang bersangkutan ;

Menimbang, bahwa dari surat-surat tersebut ternyata bahwa sekarang Para Termohon Kasasi sebagai Para Penggugat telah menggugat sekarang Pemohon Kasasi, sebagai Tergugat II Intervensi, dan Turut Termohon Kasasi, dimuka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada pokoknya atas dalil-dalil;

VARIA PERADILAN No. 218 - 89

PUTUSAN BADAN PERADILAN

Bahwa berdasarkan surat keterangan waris yang dibuat dibawah tangan tertanggal 6 Pebruari 1998 yang disaksikan dan dibenarkan oleh Kepala Kelurahan Cempaka Putih Nomor 05/1.755.2 tanggal 11 Pebruari 1998 serta dikuatkan oleh Camat Cempaka Putih, Para Penggugat adalah ahli waris yang sah dari Alm. Wagianto;

Bahwa semasa hidupnya Alm. Wagianto memiliki dua bidang tanah, yaitu:

- a. Sebidang tanah yang merupakan sebagian dari tanah Hak Milik Nomor 129/ Kebon Jeruk, yang mengenai letak, luas dan batas-batasnya sebagaimana disebutkan dalam gugatan, diperoleh berdasarkan proses jual beli dari Anwar Manaf dan Moechsina binti Mochamad Soleh sesuai Akta Jual Beli tertanggal 17 Juni 1988 Nomor : 48/2/Taman Sari/1988 yang dibuat oleh Puspodiharto, SH. Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- b. Sebidang tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Milik Nomor : 129/ Kebon Jeruk yang mengenai letak, luas dan batas-batasnya sebagaimana disebutkan dalam gugatan, diperoleh berdasarkan proses jual beli dari Anwar Manaf dan Moechsina binti Mochamad Soleh sesuai Akta Jual Beli tertanggal 19 Pebruari 1992 Nomor : 06/Taman Sari/1992 yang dibuat oleh Anis Husin Abdat, SH. Pejabat Pembuat Akta Tanah ;

Bahwa semasa hidupnya Alm. Wagianto belum sempat mengajukan balik nama Sertifikat Hak Milik Nomor 129/Kebon Jeruk, yang sampai saat ini tercantum atas nama Anwar Manaf dan Moechsina binti Mochamad Soleh, namun sesuai Akta Jual Beli Nomor 48/2/Taman Sari/1988 tanggal 17 Juni 1988 dan akta jual beli No.06/Taman Sari/1992 tanggal 19 Pebruari 1992, Alm Wagianto adalah pemilik sah atas dua bidang tanah tersebut diatas, karena berdasarkan hukum pertanahan yang berlaku, hak kepemilikan atas tanah telah beralih sejak diadakan jual beli, selain itu Alm. Wagianto juga merupakan pembeli yang beriktikad baik, karena jual beli tersebut dilakukan dihadapan PPAT sesuai Undang-undang No.5 tahun 1960 jo Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997, sehingga harus mendapat perlindungan hukum.

Bahwa dengan meninggalnya Wagianto, maka kepemilikan atas dua bidang tanah sebagaimana terurai dalam gugatan, jatuh/beralih melalui proses warisan kepada Para Penggugat selaku ahli waris yang sah;

Bahwa pada tanggal 30 Oktober 1998, Tergugat telah menyalahgunakan kewenangannya dengan menerbitkan Surat Keputusan Nomor 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tentang pembatalan sebagian dari Hak Milik Nomor 129/Sisa/ Mangga Dua (dahulu Kebon Jeruk) tercatat atas nama Anwar Manaf, Nyonya Moechsina binti Mochamad Soleh, yang letaknya sebagaimana disebutkan dalam gugatan ;

Bahwa Para Penggugat mengetahui adanya Surat Keputusan Tergugat Nomor 31-XI-1998 tertanggal 30 Oktober 1998 yaitu pada tanggal 23 November 1998, sehingga sesuai dengan ketentuan Undang-undang No.5 Tahun 1986 gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu untuk menggugat.

Bahwa Surat Keputusan Tergugat Nomor 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 adalah sebagai berikut :

1. Bahwa tanah dimaksud berstatus Hak Milik Nomor 129/Mangga Dua tercatat atas nama Anwar Manaf, Ny. Moechsina binti Mochamad Soleh istri Abdul Manaf seluas ± 30.210 M2 sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur tanggal 29 Mei 1933 Nomor 303 yang terletak di Jalan Ubi Petak Sinkian, Kelurahan Mangga Dua, Kecamatan Taman Sari, Kotamadya Jakarta Barat, Propinsi DKI Jakarta, semula adalah bekas Hak Eigendom Verponding Nomor 457;
2. Bahwa Hak Milik No.129/Mangga Dua tersebut diatas sebagian telah dipecah-pecah dan dialihkan kepada pihak lain berdasarkan jual beli, sehingga saat ini yang tinggal adalah Hak Milik No.129 Sisa/Mangga Dua seluas 22.911 M2, sesuai dengan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat tanggal 24 April 1998 No.100/JB/1398;
3. Bahwa ternyata kemudian proses konversi Hak Milik No.129/Mangga Dua tersebut diatas diketahui mengandung cacat hukum, karena atas bidang tanah tersebut seluas 12.265 M2 telah dijual oleh Abdul Manaf selaku kuasa dari Ny. Moezdalifah, dkk kepada POR-UMS sesuai dengan Akta Jual Beli tanggal 6 Maret 1954 Nomor 53 yang dibuat dihadapan Raden Kadiman, Notaris di Jakarta, yang sampai saat ini beriakunya Undang-undang Pokok Agraria tidak pernah didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah;
4. Bahwa pada saat penerbitan Sertifikat Hak Milik No.129/Mangga Dua sebagai pelaksana konversi bekas Eigendom Verponding Nomor-457 diproses, alas hak yang disampaikan masih merupakan Eigendom yang utuh dan ada beberapa data yang tidak disampaikan oleh Pemohon seolah-olah tanah tersebut keseuruhannya masih dimiliki/dikuasai oleh Pemohon, padahal sebagian sudah dijual sebagaimana dimaksud butir 3 diatas, sehingga pelaksanaan konversi dan penerbitan Sertifikatnya mengandung cacat hukum karena didasarkan pada alas Hak yang tidak benar;
5. Bahwa fisik tanah sebagian dari Hak Milik Nomor 129/Mangga Dua yaitu seluas 12.265 M2 saat ini dikuasai oleh POR-UMS yang dijadikan sebagai sarana olah raga (Stadion Sepak Bola) dan sekelilingnya telah terdapat bangunan Tribune dan Kantor POR-UMS, sesuai dengan Berita Acara Peninjauan Lapangan yang dilakukan petugas dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional tanggal 24 Oktober 1997, sedangkan pemegang Hak Sertifikat Nomor 129/Mangga Dua tidak pernah menguasai fisik yang dipergunakan lapangan sepak bola;
6. Bahwa berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, terdapat alasan hukum untuk membatalkan sebagian Sertifikat Hak Milik Nomor 129/Mangga Dua Sisa seluas 12.265 M2, dan mengembalikan statusnya kepada keadaan seperti semula yaitu Tanah Negara bekas Eigendom Verponding Nomor 547 sebagian;

VARIA PERADILAN No. 218 - 91

PUTUSAN BADAN PERADILAN

Bahwa keputusan Tergugat tersebut merugikan kepentingan Para Penggugat selaku pemilik atas tanah Hak Milik Nomor 129/Kebon Jeruk, karena tidak dapat lagi menikmati haknya sebagai pemilik, khususnya hak atas sebagian tanah yang dibatalkan yaitu seluas 12.265M2, dan mempersilahkan kepada POR-UMS untuk mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut;

Bahwa pertimbangan dalam Surat Keputusan Tergugat (khususnya butir 3), merupakan pertimbangan yang sangat sepihak, karena hanya dengan alasan adanya Akta Jual Beli tanggal 6 Maret 1954 Nomor 53 yang dibuat dihadapan Raden Kadiman, Notaris di Jakarta, Tergugat dengan begitu saja membatalkan Sertifikat Hak Milik Nomor 129/Kebon Jeruk tanpa mempertimbangkan keabsahan Akta Jual Beli tersebut ;

Bahwa seandainya benar ada Akta Jual Beli Nomor 53 tanggal 6 Maret 1954, berarti sebenarnya ada sengketa mengenai kebenaran atau keabsahan dari Akta tersebut, karena tanah seluas 12.265 M2 yang menjadi obyek jual beli dalam Akte tersebut, merupakan bagian dari keseluruhan tanah Hak Milik Nomor 129 Sisa/ Kebon Jeruk seluas 22.911 M2, yang berarti merupakan sengketa keperdataan yang bersifat contradictoir antara Para Penggugat selaku pemilik terakhir atas tanah Hak Milik Nomor 129/Kebon Jeruk) dengan POR-UMS (berdasarkan Akta Jual Beli tanggal 6 Maret 1954 Nomor 53);

Bahwa dengan adanya sengketa keperdataan yang bersifat contradictoir antara Para Penggugat dengan POR-UMS, secara hukum Tergugat belum mempunyai kewenangan tindakan administratif untuk membatalkan Sertifikat Hak Milik Nomor 129/Kebon Jeruk, sehingga tindakan Tergugat membatalkan Sertifikat Hak Milik tersebut merupakan tindakan yang sangat prematur dan bertentangan dengan Undang-undang karena seharusnya persoalan keperdataan tersebut diselesaikan dan diputus terlebih dahulu dalam per-sidangan perkara perdata pada Peradilan Umum;

Bahwa pertimbangan dalam Surat Keputusan Tergugat (butir 4) adalah pertimbangan yang bertentangan dengan hukum khususnya mengenai proses penerbitan sertifikat. Proses penerbitan Sertifikat yang didasarkan pada konversi, didahului dengan proses pengumuman, yang dilakukan sedikitnya dua kali dalam media/alat pengumuman yang diatur oleh Undang-undang, maka dengan diterbitkannya Sertifikat Hak Milik No.129/Kebon Jeruk pada waktu itu, berarti secara hukum tidak ada pihak-pihak yang keberatan atas penerbitan Sertifikat tersebut dan harus dianggap sah secara hukum;

Bahwa pertimbangan dalam Surat Keputusan Tergugat (butir 5) adalah merupakan pertimbangan yang tidak ada dasar hukumnya dan kelihatan sangat mengada-ada; karena kepemilikan tanah tidak dapat dibuktikan dengan penguasaan secara fisik atas tanah tersebut;

Bahwa Surat Keputusan Tergugat telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar azas pemerintahan yang baik, karena keputusan tersebut diambil dengan cara sewenang-wenang serta sepihak tanpa memperhitungkan semua fakta-fakta yang relevan;

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut diatas, seharusnya Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan Tergugat Nomor 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 ;

Bahwa Surat Keputusan Tergugat yang membatalkan Sertifikat Hak Milik No.129/Kebon Jeruk telah menimbulkan kerugian yang sangat besar, karena Para Penggugat tidak dapat menikmati haknya selaku pemilik tanah dan menimbulkan kesulitan hukum yang besar karena Tergugat telah memberikan kesempatan kepada POR-UMS untuk mengajukan permohonan hak atas sebagian bidang tanah (setuas 12.265 m2) dari seluruh sisa tanah SHM No.129/Kebon Jeruk);

Bahwa Surat Keputusan Tergugat Nomor 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tidak mengandung kepentingan Nasional yang bersifat mendesak, tetapi untuk kepentingan perorangan, sehingga sudah seyogyanya Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta menerbitkan Surat Penetapan terlebih dahulu guna memerintahkan kepada Tergugat untuk menunda pelaksanaan Surat Keputusan tersebut sampai ada keputusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;

Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut diatas kiranya Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta memberikan putusan sebagai berikut :

DALAM PENUNDAAN :

Memerintahkan kepada Tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat Nomor 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tersebut diatas sampai adanya putusan Pengadilan dalam perkara ini yang mempunyai kekuatan hukum tetap;

DALAM POKOK PERKARA :

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tergugat/Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tentang Pembatalan sebagian dari Hak Milik No.129/sisa/Mangga Dua atas nama Anwar Manaf dan Ny. Moechsina binti Moh. Soleh istri Abdul Manaf, yang terletak di Kelurahan Mangga Dua, Kecamatan Taman Sari, Kotamadya Jakarta Barat, Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut kembali Keputusan Tergugat sebagaimana tersebut dalam amar putusan diatas;
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini;

Bahwa terhadap gugatan Penggugat tersebut Tergugat telah mengajukan Eksepsi yang pada pokoknya atas dalil-dalil :

Bahwa Tergugat tidak mempunyai kualitas untuk mengajukan gugatan ini karena :

PUTUSAN BADAN PERADILAN

- a. Fakta yuridis bahwa tanah sengketa pada saat masih berstatus Eigendom Verponding Nomor 57 oleh pemilik asal (Ny. Moezdalifah, dkk) melalui kuasanya Abdul Manaf sudah dijual kepada POR-UMS sesuai Akta Jual Beli tanggal 6 Maret 1954 Nomor 53 yang dibuat dihadapan Raden Kadiman Notaris di Jakarta;
- b. Penggugat tidak pernah menguasai secara fisik tanah a quo, karena sejak dahulu sampai sekarang tanah tersebut dikuasai sepenuhnya oleh POR-UMS yang dipergunakan untuk stadion dan lapangan sepak bola;
- c. Penggugat telah mengalihkan haknya kepada Johny Idam sesuai dengan Akta Perjanjian pengikatan Jual Beli tanggal 29 Juni 1996 Nomor 144 dihadapan Notaris H.M. Afdal Gozali, SH.;

Bahwa terhadap gugatan tersebut Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah mengambil putusan, yaitu putusannya tanggal 2 Juni 1999 Nomor : 015/G.TUN/1999/PTUN-JKT. yang amarnya berbunyi sebagai berikut :

Dalam Eksepsi :

Menolak eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi seluruhnya;

Dalam Pokok Perkara :

Mengabulkan gugatan para Penggugat seluruhnya;

Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan Tergugat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 31-XI-1998 tanggal 30 Oktober 1998 tentang pembatalan sebagian dari Hak Milik Nomor : 129-sisa/Mangga Dua tercatat atas nama Anwar Manaf, Ny. Moechsina binti Mochamad Soleh Istri Abdul Manaf yang terletak di Kelurahan Mangga Dua, Kecamatan Taman Sari, Kotamadya Jakarta Barat, Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ;

Memerintahkan Tergugat untuk mencabut kembali keputusan yang disengketakan tersebut;

Menyatakan Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 015/G.TUN/1999/PTUN-JKT tanggal 25 Pebruari 1999 tetap sah dan berlaku;

Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk bersama-sama membayar biaya perkara yang diperhitungkan sebesar Rp. 57.000,- (lima puluh tujuh ribu rupiah) ;

putusan mana dalam tingkat banding atas permohonan Tergugat II Intervensi telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan putusannya tanggal 6 Desember 1999 Nomor 143/B/1999/PT.TUN.JKT.;

Bahwa sesudah putusan terakhir ini diberitahukan kepada kedua belah pihak pada tanggal 21 Januari 2000 kemudian terhadapnya oleh Tergugat II Intervensi/Pembanding II Intervensi dengan perantaraan kuasanya khusus, berdasarkan Surat

Kuasa Khusus tanggal 31 Januari 2000 diajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 2 Februari 2000 sebagaimana ternyata dari akte permohonan kasasi Nomor 06, KAS-2000/PTUN-JKT yang dibuat oleh Panitera Muda Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta permohonan mana kemudian disusul oleh memori kasasi yang memuat alasan-alasan yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut pada tanggal 16 Februari 2000;

Bahwa setelah itu, oleh Para Penggugat/Terbanding yang pada tanggal 17 Februari 2000 telah diberitahukan tentang memori kasasi dari Pemohon Kasasi dengan cara seksama;

Menimbang, bahwa permohonan kasasi a quo beserta alasan-alasannya telah diberitahukan kepada pihak lawan dengan seksama diajukan dalam tenggang waktu dan dengan cara yang ditentukan dalam Undang-undang; maka oleh karena itu permohonan kasasi tersebut formil dapat diterima;

Menimbang, bahwa keberatan-keberatan yang diajukan oleh pemohon kasasi dalam Memori Kasasinya tersebut pada pokoknya ialah :

1. Bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah keliru dan salah dalam penerapan hukumnya, karena tidak cukup mempertimbangkan materi sengketa yang ada (*onvoldoende gemotiveerd*), sehingga putusan *Judex facti* a quo merupakan putusan yang tidak bersumber pada akar masalah dan tidak menuntaskan sengketa tersebut ;
2. Pertimbangan hukum *Judex facti* mengenai penerbitan Sertifikat Hak Milik No.129/Mangga Dua telah mengabaikan fakta hukum, yaitu :
 - a. Sertifikat Hak Milik No.129/Mangga Dua merupakan hasil konversi dari tanah Hak Eigendom Verponding Nomor 457 seluas 30.210 M²;
 - b. Ketentuan-ketentuan konversi dalam Undang-undang Pokok Agraria pasal 1 ayat 1 jo Pasal 3 dan Pasal 18 Peraturan Menteri Agraria/PMA No.2 tahun 1960, Atas dasar ketentuan tersebut, maka jelaslah bahwa konversi dilakukan pemeriksaan fisik dilapangan mengenai keadaan tanah atau mengenai luas tanahnya, melainkan hanya mengikuti catatan kepemilikan yang ada dalam Akte Eigendom dan luas tanah yang ada dalam Meetbrief dari Akte Eigendom tersebut;
 - c. Jauh sebelum Undang-undang Pokok Agraria berlaku, atas sebagian tanah Hak Eigendom Verponding Nomor 457 luas \pm 12.265 M² sudah dilakukan peralihan haknya dari dan oleh pihak yang tercantum namanya sebagai pemilik Eigendom tersebut kepada Pemohon Kasasi dihadapan Notaris Raden Kadiman, Akta No.53 tanggal 6 Maret 1954 (bukti T.II Int-4);
 - d. Telah terjadi perubahan penguasaan atas tanah Hak Eigendom Verponding Nomor 457 oleh Pemohon Kasasi yang semula selaku penyewa menjadi pemilik, sehingga tidak dilakukan upaya untuk memecahkan hak Eigendom tersebut, sampai ternyata setelah

VARIA PERADILAN No: 218 - 95

PUTUSAN BADAN PERADILAN

berlakunya Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960, hak Eigendom tersebut telah dikonversi menjadi Sertifikat Hak Milik Nomor 129/Mangga Dua;

3. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta telah keliru menerapkan hukum, karena telah mengambil alih pertimbangan hukum Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta sebagai pertimbangannya sendiri.

Pertimbangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tersebut sebagaimana dikemukakan dalam halaman 55 sampai 58 yang ditegaskan dalam alinea ke 3 halaman 57 dilandaskan kepada pertimbangan :

- a. Tindakan Tergugat (Turut Termohon Kasasi) menerbitkan Keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik hanya dengan permohonan sepihak dari Pemohon yang merasa berhak atas tanah diatas Sertifikat Hak Milik tersebut, dengan dasar adanya proses jual beli sebelumnya (alinea ke 4 halaman 55 putusan Pengadilan Tata Usaha Negara);
 - b. Sesuai dengan pasal 20 Undang-undang No.5 Tahun 1960 juncto pasal 2 Undang-undang No.5 Tahun 1973 yang mengatur batasan hak milik (alinea ke 4 halaman 56 putusan Pengadilan Tata Usaha Negara);
 - c. Sertifikat Hak Milik yang menjadi objek gugatan sudah terdaftar sejak tahun 1961 dan permohonan pembatalan yang diajukan Tergugat II Intervensi (Pemohon Kasasi) baru pada tahun 1997 (alinea ke 3 halaman 57 putusan Pengadilan Tata Usaha Negara) ;
 - d. Tindakan Tergugat (Turut Termohon Kasasi) mengabulkan permohonan pembatalan dengan alasan adanya Akta Jual Beli Nomor 53 tanggal 6 Maret 1954 adalah tidak adil, karena apabila ada permasalahan hak milik harus dibuktikan secara perdata dahulu sesuai dengan stelsel aktif negatif dalam hukum Agraria (alinea terakhir putusan Pengadilan Tata Usaha Negara);
 - e. Tindakan Tergugat (Turut Termohon Kasasi) dalam menerbitkan Keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor 129 Sisa/Mangga Dua adalah tindakan yang prematur, karena terbukti belum ada putusan perdata yang memutuskan kepemilikan pihak Tergugat II Intervensi (Pemohon Kasasi) atas lokasi tersebut (alinea I halaman 58 putusan Pengadilan Tata Usaha Negara) ;
4. Judex facti telah keliru menerapkan pertimbangannya, karena tidak memberikan pertimbangan hukum yang cukup (onvoldoende gemotiveerd) mengenai terjadinya konversi atas tanah ex Eigendom Verponding Nomor 457 sampai menjadi tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 129/Mangga Dua dan terakhir menjadi Sertifikat Hak Milik Nomor 129 Sisa/Mangga Dua;
- Tindakan pengkonversian tanah Eigendom Verponding Nomor 457 menjadi Sertifikat Hak Milik Nomor 129/Mangga Dua merupakan tindakan dan wewenang sepenuhnya dari Kantor Pendaftaran Tanah berdasarkan Undang-

undang yang berlaku, sehingga apabila ternyata terdapat kekeliruan, maka kewenangan untuk memperbaikinya juga adalah sepenuhnya merupakan wewenang dari Badan Pertanahan tersebut. Kekeliruan dimaksud bukan disebabkan oleh kelalaian dari Badan Pertanahan, tetapi dari pihak pemilik yang namanya tercatat dalam Akte Eigendom Verponding Nomor 457 dimaksud, karena tidak menyampaikan keterangan terhadap fakta hukum bahwa atas sebagian tanah dalam Ake Nomor 457 tersebut untuk luas 12.265 M2 sudah dipindah tangankan kepada Pemohon Kasasi pada tanggal 6 Maret 1954 dengan Akte Notaris Rajen Kadiman Nomor 53.

5. Bahwa Judex facti telah keliru dalam menerapkan Hukum Acara untuk menaksakan dirinya menerima gugatan yang diajukan Termohon Kasasi, karena telah terjadi dan terdapat ketidak sesuaian nama-nama Penggugat (Termohon Kasasi) dengan nama-nama yang tercatat dalam Sertifikat tanah objek perkara (Sertifikat Hak Milik No.129 sisa/Mangga Dua seluas 12.265 M2), sehingga Para Termohon Kasasi menurut hukum tidak mempunyai kualitas untuk mengajukan gugatan perkara ini ;

Menimbang :

mengenai keberatan ad. 1 s/d ad. 7 :

Bahwa keberatan-keberatan ini dapat dibenarkan karena Judex facti telah salah menerapkan hukum, dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- Bahwa Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional selaku Pejabat Tata Usaha Negara berwenang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara guna membatalkan Sertifikat tanah, apabila mengandung cacat hukum (Juridische gebraken).

- Sertifikat tanah, termasuk Keputusan Tata Usaha Negara deklaratoir, artinya dibalik keputusan tersebut terdapat pemegang hak yang sebenarnya (de ware rechtstitel);

- Bahwa Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 31-XI-1998 tertanggal 30 Oktober cacat hukum, sebab ternyata sebagian tanah dalam Sertifikat Hak Milik Nomor 129 Sisa/Mangga Dua telah dijual kepada Pemohon kasasi sejak tahun 1954;

- Bahwa tindakan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Jakarta (Tergugat/Turut Termohon Kasasi) dalam menerbitkan keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor 129 Sisa/Mangga Dua merupakan tindakan prematur karena ternyata belum ada putusan perdata tentang kepemilikan Tergugat II Intervensi (Pemohon Kasasi) atas tanah tersebut;

- Bahwa dari fakta-fakta tersebut diatas, Mahkamah Agung berpendapat bahwa gugatan Termohon Kasasi/Para Penggugat Asal tersebut haruslah ditolak untuk seluruhnya;

VARIA PERADILAN No. 218 - 97

PUTUSAN BADAN PERADILAN

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas, menurut pendapat Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi : YAYASAN UMS (UNION MAKES STRENGHT) tersebut dan untuk membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No.143/B/1999/PT.TUN.JKT. tanggal 6 Desember 1999 yang telah menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 2 Juni 1999 No.015/G.TUN.1999/PT.TUN.JKT. sehingga Mahkamah Agung akan mengadili sendiri perkara ini yang amarnya sebagaimana akan disebutkan dibawah ini ;

Menimbang, bahwa oleh karena Para Termohon Kasasi sebagai pihak yang kalah maka dibebankan untuk membayar semua biaya perkara dalam tingkat pertama, banding, maupun dalam tingkat kasasi ini;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 dan Undang-undang No.5 Tahun 1986 serta peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ;

MENGADILI :

Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi : YAYASAN UMS (UNION MAKES STRENGHT) tersebut;

Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No.143/B/1999/PT.TUN.JKT. tanggal 6 Desember 1999 dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 2 Juni 1999 No.015/G.TUN/1999/PTUN.JKT.

DAN MENGADILI SENDIRI :

Menolak gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;

Menghukum Para Termohon Kasasi akan membayar biaya perkara dalam tingkat pertama, banding yang dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebanyak Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari SENIN, tanggal 11 Februari 2002, dengan Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung, SH, Ketua Majelis Mahkamah Agung sebagai Ketua Sidang, DR. H.M. Laica Marzuki, SH dan Ny. Chairani A. Wani, SH, Hakim-Hakim Anggota dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari : ITU JUGA oleh Ketua Sidang, tersebut, dengan dihadiri oleh DR. H.M. Laica Marzuki, SH dan Ny. Chairani A. Wani, SH, Hakim-Hakim Anggota, R.M. Husni Thamrin, SH, Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh kedua belah pihak.