



SKRIPSI

**PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS
TANAH HAK PENGELOLAAN**

***CANCELLATION OF BUILDING RIGHTS CERTIFICATES ISSUED ON
LAND MANAGEMENT RIGHTS***

Oleh :

AYU LIWANDA LESTARI
NIM. 160710101354

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2020

SKRIPSI

**PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS
TANAH HAK PENGELOLAAN**

***CANCELLATION OF BUILDING RIGHTS CERTIFICATES ISSUED ON
LAND MANAGEMENT RIGHTS***

Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Fakultas Hukum Universitas Jember

Oleh :

AYU LIWANDA LESTARI
NIM. 160710101354

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2020**

MOTTO

“Kesuksesan tergantung dari persiapan sebelumnya. Tanpa persiapan pasti akan terjadi kegagalan”

(KONFUSIUS)¹



¹ KONFUSIUS, <https://motivasee.com/kesuksesan-bergantung-kesiapan-sebelumnya-dan/> (diakses pada tanggal 13 Juni 2020)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Bapak Ihwan dan Ibu Lilik Sulistiani, S.Pd. yang telah sabar membesarkan saya, memberi nasehat, bimbingan serta ilmu dalam urusan dunia maupun akhirat, yang tak henti hentinya mendukung saya baik moril maupun materil serta saudara sedarahku Keyla Liwanda Ramadhani yang tidak pernah bosan mengingatkan untuk segera menyelesaikan skripsi ini sehingga dapat menyelesaikan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya banggakan;

PERSYARATAN GELAR

SKRIPSI

**PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS
TANAH HAK PENGELOLAAN**

***CANCELLATION OF BUILDING RIGHTS CERTIFICATES ISSUED ON
LAND MANAGEMENT RIGHTS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum dalam
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

Oleh :

AYU LIWANDA LESTARI
NIM. 160710101354

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2020**

PERSETUJUAN

TANGGAL 11 DESEMBER 2020

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

RIZAL NUGROHO S.H.,M.Hum
NIP. 195611251984031002

Dosen Pembimbing Anggota,

Dr. IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H.
NIP. 19700410998021001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS
TANAH HAK PENGELOLAAN**

*CANCELLATION OF BUILDING RIGHTS CERTIFICATES ISSUED ON LAND
MANAGEMENT RIGHTS*

Oleh :

AYU LIWANDA LESTARI
NIM. 160710101354

Dosen Pembimbing Utama,

Pembimbing Anggota,

Rizal Nugroho S.H.,M.Hum
NIP. 195611251984031002

Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H, M.H.
NIP. 19700410998021001

Mengesahkan:

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM

Dekan,

Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
NIP.198206232005011002

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Ketua Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis
Tanggal : 17
Bulan : Desember
Tahun : 2020

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua Panitia Penguji,

Sekretaris Panitia Penguji,

DR. A'AN EFENDI, S.H.,M.H.
NIP :198302032008121004

IDA BAGUS OKA ANA, S.H.,M.M.
NIP :196011221989021001

Panitia Anggota Penguji :

RIZAL NUGROHO S.H.,M.Hum
NIP. 195611251984031002

.....

Dr. IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H.,M.H.
NIP. 19700410998021001

.....

PERNYATAAN

Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : AYU LIWANDA LESTARI

NIM : 160710101354

Fakultas/Program Studi : Hukum / Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tulis ilmiah yang berjudul : **“PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN”** adalah benar-benar hasil karya saya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan bukan merupakan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada tekanan maupun paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila dikemudian hari, pernyataan ini tidak benar.

Jember, 17 Desember 2020

Yang menyatakan,

AYU LIWANDA LESTARI
NIM.160710101354

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum serta mencapai gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini tak lupa mengucapkan rasa hormat dan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama, yang telah membantu saya dalam pengarahan, pembimbingan, dan pemberian saran-saran yang sangat diperlukan mulai permulaan sampai terselesaikannya skripsi ini;
2. Bapak Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing Anggota atas semua pemikiran serta kesabaran dalam memberikan pengarahan dan bimbingan dari awal hingga akhir penyusunan skripsi ini;
3. Bapak Dr. A'an Efendi, S.H., M.H. selaku Ketua Penguji Skripsi atas kesediaannya untuk menjadi dosen penguji dan telah memberi masukan-masukan dan kritikan-kritikan yang membangun yang berkaitan dengan penyusunan skripsi ini;
4. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Sekretaris Panitia Penguji Skripsi atas kesediaannya untuk menjadi dosen penguji dan telah memberi masukan dan kritikan yang membangun yang berkaitan dengan penyusunan skripsi ini;
5. Ibu Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah sabar memberikan pengarahan kepada penulis selama menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jember;

6. Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember.
7. Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember.
8. Echwan Iriyanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember.
9. Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember.
10. Semua sahabat-sahabatku seperjuangan Dinda, Popy, Eka, Andre, Yana, Astri, yang mendukungku dari belakang agar tetap semangat dalam menjalani kehidupan ini. Saya ucapkan banyak terimakasih untuk sahabatku yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu;
11. Semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis baik secara langsung maupun secara tidak langsung sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua, dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember, Juni 2020

AYU LIWANDA LESTARI
NIM : 160710101354

RINGKASAN

Aturan mengenai hukum pertanahan diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 yang memuat jenis-jenis hak atas tanah serta ketentuan-ketentuan hak atas tanah yang berkaitan dengan penggunaan suatu tanah. Dari berbagai jenis hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, Hak Pengelolaan merupakan hak yang tidak ada pengaturannya dalam UUPA. Walaupun tidak dijelaskan dalam UUPA, Hak Pengelolaan dijelaskan dalam berbagai aturan pemerintah seperti Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dan peraturan-peraturan lainnya. Hak Pengelolaan merupakan hak yang diberikan langsung oleh negara dengan tujuan penggunaan-penggunaan tertentu. Hak Pengelolaan ini dapat diberikan pada pemerintah (badan hukum publik) ataupun pada badan hukum privat yang melibatkan warga sipil. Permasalahan yang melatarbelakangi skripsi ini adalah mengenai banyak terjadinya persengketaan mengenai tanah. Persengketaan ini disebabkan oleh berbagai faktor diantaranya adalah suatu Hak Pengelolaan yang telah diberikan kepada pengelolanya kemudian di swakelola kepada Badan Hukum Private. Dengan adanya swakelola tersebut akhirnya timbul masalah yaitu adanya sertifikat cacat administrasi/cacat hukum. Keadaan yang demikian menjadikan kekuatan hukum sertifikat menjadi diragukan. Dalam Pasal 1 angka 14 PMNA/KBPN Nomor 9/1999, pengertian pembatalan hak atas tanah yaitu pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena putusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Pembatalan sertifikat hak atas tanah juga dapat terjadi diatas tanah Hak Pengelolaan yang disebabkan karena cacat hukum/cacat administrasi yang menimbulkan potensi adanya sengketa hak milik atas tanah.

Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah dapatkah diatas tanah Hak Pengelolaan diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama orang lain/pihak lain dan apakah sertifikat Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan terdapat cacat yuridis, sehingga perlu dibatalkan. Tujuan Untuk mengetahui dan memahami suatu kondisi hukum dan legalitas sertifikat Hak Guna Bangunan yang berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan.

Dalam tinjauan pustaka, penulis membahas mengenai pengertian hak atas tanah, macam-macam hak atas tanah, pengertian hak pengelolaan, dasar hukum hak pengelolaan, subjek dan objek hak pengelolaan, pengertian sertifikat, fungsi sertifikat, pembatalan sertifikat, dan syarat-syarat pembatalan sertifikat.

Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini tipe penelitian dalam skripsi ini adalah yuridis-normatif dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mengikat dan mempunyai otoritas. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah Bahan hukum yang berupa publikasi tentang hukum yang

bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Pendekatan undang-undang merupakan cara penelitian dengan menggunakan hukum positif. Kedua adalah pendekatan konseptual dengan cara mengadopsi pendapat-pendapat para ahli/pakar yang dikutip dari media cetak.

Pembahasan dalam skripsi ini yaitu membahas terkait dengan suatu pembatalan sertifikat Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan yang memiliki cacat yuridis/cacat administrasi sehingga sertifikat tersebut dapat dibatalkan demi hukum.

Kesimpulan dari skripsi ini adalah penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan atas nama pihak lain atau menggunakan nama pihak lain itu merupakan suatu cacat yuridis dan dapat dibatalkan oleh kantor pertanahan maupun Menteri Agraria dikarenakan pada prosedur pendaftaran sudah dijelaskan bahwa tanah yang akan disertifikatkan harus menggunakan identitas asli pemilik tanah agar tidak terjadi penipuan, paksaan, ataupun pemalsuan. Apabila menggunakan nama pihak lain, dapat dimungkinkan suatu saat nanti akan terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah di pengadilan antara pemilik tanah asli dengan pemilik sertifikat meskipun pada awalnya sudah terjadi perjanjian antara kedua belah pihak.

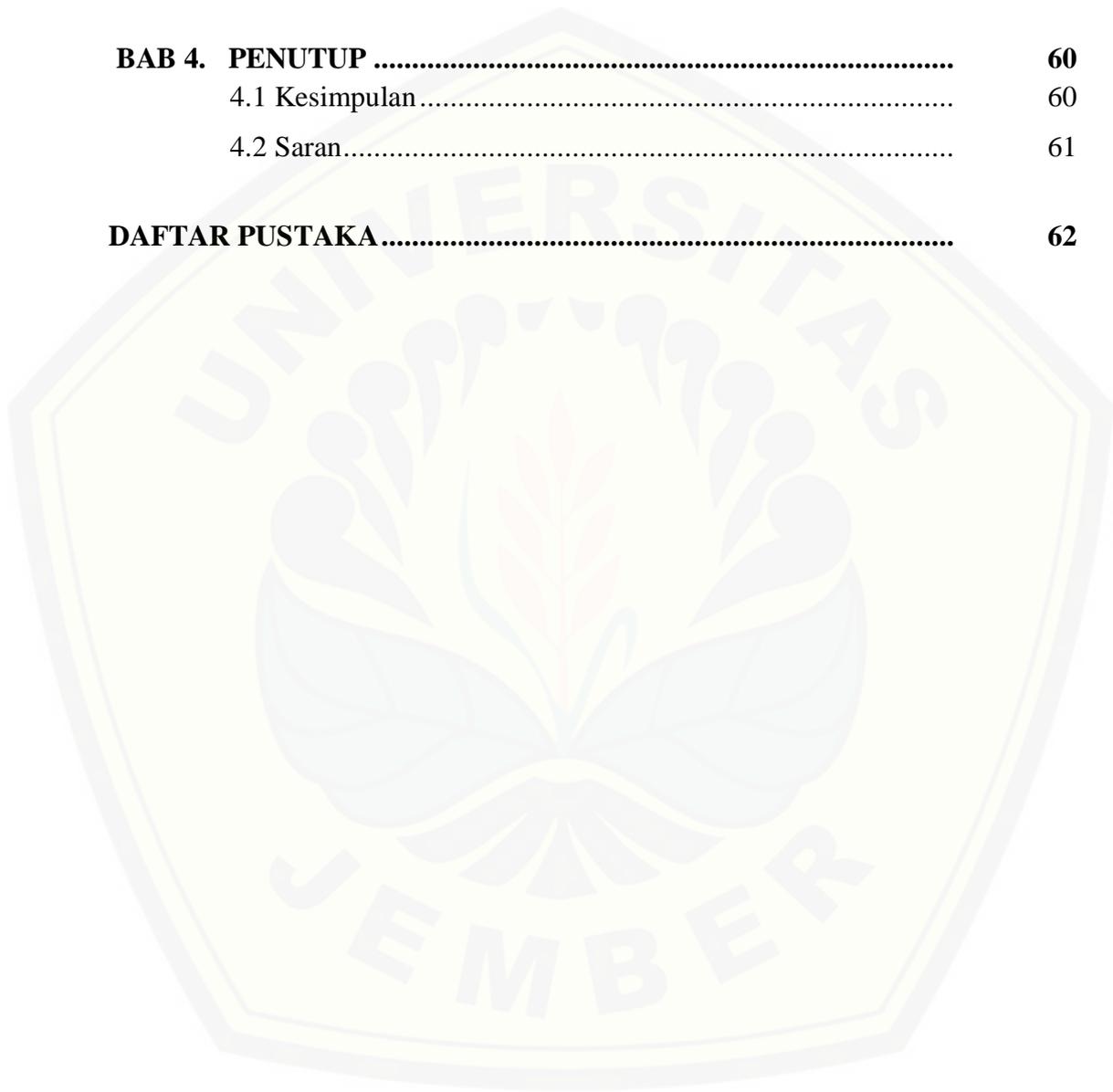
Saran yang dapat diarikan dalam skripsi ini yaitu, penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan haruslah menjadi objek pengawasan tersendiri bagi pemerintah agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang baik dari pihak pengelola, pemegang Hak Guna Bangunan, serta pihak yang berwenang dalam memberikan hak atas tanah sehingga menyebabkan batalnya sertifikat tanah.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN.....	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN.....	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH.....	x
HALAMAN RINGKASAN	xii
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	4
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.3.1 Tujuan Umum	4
1.3.2 Tujuan Khusus	4
1.4 Manfaat Penelitian	4
1.4.1 Manfaat Teoritis	4
1.4.2 Manfaat Praktis	5
1.5 Metode Penelitian	5
1.5.1 Tipe Penelitian	5
1.5.2 Pendekatan Masalah	6
1.6 Sumber Bahan Hukum	7
1.6.1 Bahan Hukum Primer	7
1.6.2 Bahan Hukum Sekunder	8

1.7 Analisis Bahan Hukum.....	9
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	10
2.1 Hak Atas Tanah.....	10
2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah	10
2.1.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah.....	12
2.2 Hak Pengelolaan	16
2.2.1 Pengertian Hak Pengelolaan	16
2.2.2 Dasar Hukum Hak Pengelolaan	18
2.2.3 Subjek dan Objek Hak Pengelolaan	20
2.3 Pembatalan Sertifikat	22
2.3.1 Pengertian Sertifikat	22
2.3.2 Fungsi Sertifikat	23
2.3.3 Pembatalan Sertifikat.....	24
2.3.4 Syarat-Syarat Pembatalan Sertifikat.....	27
BAB 3. PEMBAHASAN	31
3.1 Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan	31
3.1.1 Pengertian Hak Pengelolaan	31
3.1.2 Pemberian Hak Atas Tanah Diatas Tanah Hak Pengelolaan.....	36
3.1.3 Berdirinya Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan.....	40
3.1.4 Legalitas Sertifikat Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan	44
3.2 Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Diatas Tanah Hak Pengelolaan	48
3.2.1 Pengertian Pembatalan Sertifikat	48
3.2.2 Instansi atau Lembaga Yang Dapat Membatalkan	

Sertifikat.....	50
3.2.3 Faktor-Faktor Yang Dapat Menyebabkan Batalnya Suatu Hak Guna Bangunan Yang Didirikan Diatas Tanah Hak Pengelolaan	56
BAB 4. PENUTUP	60
4.1 Kesimpulan.....	60
4.2 Saran.....	61
DAFTAR PUSTAKA.....	62



BAB I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hak Pengelolaan merupakan objek pengaturan dalam ruang lingkup Hukum Tanah Nasional. Payung hukum yang mengatur tentang Hukum Tanah Nasional adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).² Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria.³

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yang selanjutnya disebut (PMNA/KBPN Nomor 9/1999), Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Menurut R. Atang Ranoemihardja, Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah yang dikuasai negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah baik dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga.⁴ Sedangkan menurut A.P. Parlindungan, Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilah di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Secara tidak langsung Pasal 2 angka (4) UUPA menyatakan bahwa dari hak menguasai dari negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan. Sehingga ada kemungkinan dibuka untuk menerbitkan hak baru.

² Ana Silviana, *Pemanfaatan Tanah di Atas Tanah Hak Pengelolaan Antara Regulasi dan Implementasi*, Diponegoro Private Law Review, Vol. I, No. 1, November 2017, hlm. 38.

³ A.P Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2015, hlm. 1.

⁴ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1995, hlm. 53.

Menurut Pasal 67 ayat (1) PMNA/KBPN Nomor.9/1999, Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT. Persero;
- e. Badan Otorita.

Dalam praktek sekarang ini banyak terjadi persengketaan mengenai tanah. Persengketaan ini disebabkan oleh berbagai faktor yang melatar belakangi, diantaranya adalah suatu Hak Pengelolaan yang telah diberikan kepada pengelolanya kemudian di swakelolakan kepada Badan Hukum Private, contohnya tanah PT. KAI yang di swakelolakan kepada Badan Hukum Private (Stasiun Semut, Stasiun Rambipuji, Stasiun Jember, dsb). Dengan adanya swakelola tersebut akhirnya timbul masalah yaitu adanya sertifikat yang cacat administrasi/cacat hukum. Keadaan yang demikian menjadikan kekuatan hukum sertifikat menjadi diragukan. Dalam Pasal 1 angka 14 PMNA/KBPN No.9/1999, pengertian pembatalan hak atas tanah yaitu pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena putusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah merupakan salah satu tindakan hukum yang diambil oleh Pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional dalam bidang pertanahan sebagai akibat dari adanya sengketa pertanahan. Hal ini disebabkan karena Sertifikat Hak Atas Tanah bukan merupakan tanda bukti kepemilikan yang mutlak, melainkan bersifat kuat, dalam artian bahwa Sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalam Sertifikat sepanjang sesuai dengan yang termuat dalam buku tanah dan surat ukur, sehingga apabila ada pihak yang berkeberatan atas terbitnya Sertifikat Hak Atas Tanah tersebut dapat mengajukan

keberatan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk dibatalkan atau mengajukan gugatan di Pengadilan.

Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah juga dapat terjadi diatas tanah Hak Pengelolaan yang disebabkan karena cacat hukum/cacat administrasi yang menimbulkan potensi adanya sengketa hak milik atas tanah. Sengketa ini terjadi karena alas hukum yang dijadikan dasar perolehan suatu hak pemilikan atas tanah yang kemudian diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah mengandung cacat yang bersifat subyektif, maka sewaktu-waktu peristiwa yang melahirkan hak tersebut dapat digugat keabsahannya. Apabila hal itu dapat dibuktikan bahwa gugatan keabsahan suatu perbuatan hukum tersebut benar, maka Hakim akan memutuskan menyatakan batal hubungan hukum yang telah terjadi. Selanjutnya putusan ini dapat dijadikan dasar untuk memohon pembatalan surat pemberian hak atas tanah atau Sertifikat Hak Atas Tanah.

Berdasarkan fakta-fakta yang ada di masyarakat, Sertifikat Hak Atas Tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Atas Tanah. Sertifikat Hak Atas Tanah masih menghadapi kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki Hak Atas Tanah tersebut, sehingga apabila dapat dibuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik sebenarnya maka Sertifikat Hak Atas Tanah dapat dibatalkan.⁵

Semua tanah yang termasuk tanah yang telah diletakkan hak seperti Hak Pengelolaan dapat dimohonkan pembatalan apabila terdapat putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap maupun adanya cacat hukum administrasi. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk menulis skripsi yang berjudul **“Pembatalan Sertifikat Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan”**.

⁵ Damar Ariadi, *Pembatalan Sertipikat Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Hakim*, Jurnal Repertorium, Vol. IV, No. 2, Juli-Desember 2017, hlm. 136.

1.2 Rumusan Masalah

Bedasarkan latar belakang tersebut diatas maka dapat ditemukan suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah diatas tanah Hak Pengelolaan dapat diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama orang lain/pihak lain ?
2. Apakah penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama orang lain/pihak lain diatas tanah Hak Pengelolaan dapat dibatalkan ?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan Umum yang ingin dicapai dari penelitian hukum ini yaitu :

1. Untuk memenuhi dan melengkapi syarat pokok yang bersifat akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum menurut dengan ketentuan kurikulum yang berada di Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum yang telah dipelajari oleh penulis dengan cara teoritis selama perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jember serta mengembangkan analisa secara yuridis dan praktis.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus yang ingin dicapai dari penelitian hukum ini yaitu :

1. Untuk mengetahui dan memahami suatu kondisi hukum Hak Guna Bangunan yang berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan.
2. Untuk memahami dan mengetahui legalitas sertifikat Hak Guna Bangunan yang dibuat diatas sertifikat Hak Pengelolaan.

1.4 Manfaat Penelitian:

1.4.1 Manfaat Teoretis

Sebagai informasi dalam bidang penelitian ilmu hukum dan dapat memberi manfaat berupa dedikasi pemikiran bagi pengembangan serta penerapan

ilmu hukum, khususnya ilmu Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Agraria yang berupa pemahaman tentang pembatalan sertifikat hak atas tanah yang didirikan diatas tanah Hak Pengelolaan karena adanya cacat hukum.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi kepada masyarakat apabila terjadi suatu sertifikat hak atas tanah terutama sertifikat Hak Guna Bangunan yang didirikan diatas tanah Hak Pengelolaan mengalami cacat hukum atau batal demi hukum atas putusan pengadilan sehingga diharuskan untuk mengajukan pembatalan kepada Kantor Pertanahan Nasional agar dikemudian hari tidak terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah tersebut.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian-penelitian hukum ini adalah suatu metode yang sistematis dan terarah sebagai cara untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran, sebab nilai ilmiah suatu penelitian-penelitian hukum tidak lepas dari metologi yang digunakan. Sehubungan dengan hal tersebut, agar tercipta suatu karya tulis ilmiah yang sistematis dan terarah untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru yang sesuai dengan perkembangan yang ada, adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut :⁶

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian Yuridis Normatif. Penelitian hukum normatif atau *doctrinal legal research*, yaitu penelitian melalui bahan-bahan hukum baik bersifat primer maupun sekunder. Permasalahan yang diangkat, dibahas ataupun diuraikan dalam penelitian dilakukan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum positif. Jenis penelitian Yuridis Normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-12, Jakarta: Kencana, 2016, hlm 47.

macam aturan hukum sekaligus pedoman analisis serta literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang dapat dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok permasalahan.

Penulis menggunakan tipe penelitian Yuridis Normatif dalam penelitian hukum ini untuk menganalisa suatu permasalahan yang menjadi isu hukum dengan mengacu pada penerapan norma hukum positif atau kaidah hukum, sehingga hasil pembahasan dan kesimpulan didalam penelitian hukum ini mencapai kepenulisan hukum yang objektif dan rasional.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan-pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dikaji.⁷ Suatu hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) apabila dibantu dengan pendekatan-pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang akan menjadikan penelitian hukum ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Pada pendekatan konseptual, beranjak dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dikaji. Pendekatan melalui pemahaman mengenai pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan cara bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi untuk memecahkan isu yang dikaji.⁸

⁷ *Ibid.* hlm. 53.

⁸ *Ibid.* hlm. 95.

1.6 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum sebagai sarana untuk penulisan yang digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan yang ada sekaligus memberikan gambaran mengenai apa yang seharusnya diperlukan dalam penelitian ini. Bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum non-hukum.

1.6.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah :

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)
3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318)
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)
5. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 Tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3708)

⁹ *Ibid.* hlm. 141.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan
7. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya
8. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai Dan Hak Pengelolaan
9. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara
10. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan
11. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu

1.6.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar ahli hukum dan putusan pengadilan.¹⁰ Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini bahan hukum yang harus relevan dengan mengkaji serta pemecahan atas isu-isu hukum yang dibahas.

¹⁰ *Ibid.*

1.7 Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan Hukum, merupakan suatu metode atau cara untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Analisa bahan hukum yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah menggunakan analisis deduktif, yaitu cara melihat suatu permasalahan secara umum sampai pada hal-hal yang bersifat khusus untuk mencapai perkara tulis atau maksud yang sebenarnya. Langkah selanjutnya yang digunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum adalah :¹¹

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan menafsirkan hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang dipandang mempunyai relevansi terhadap isu hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dan menjawab isu hukum; dan
5. Memberikan perkara tulis berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan

Berdasarkan metode penelitian yang diuraikan diatas diharapkan di dalam penelitian skripsi ini mampu mendapat jawaban atas rumusan masalah sehingga mendapat hasil yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan dapat memberikan karya tulis mengenai apa yang harusnya dilakukan dan diterapkan.

¹¹ *Ibid.* hlm 171.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hak-Hak Atas Tanah

2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Tanah merupakan salah satu sumber penghidupan dan mata pencaharian bagi manusia dan masyarakat sehingga menjadi kebutuhan manusia yang paling mendasar, dengan keyakinan betapa sangat dihargai dan bermanfaat tanah untuk kehidupan manusia, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan. Manusia hidup dan berkembang serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah.¹²

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian Tanah diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan sebagai berikut: Atas Dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedangkan hak atas tanah adalah “hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar”. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya

¹² M.P Siahian, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 1.

memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber dari hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya diperbolehkan menggunakannya dan itupun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata: sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini (UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Hak atas tanah merupakan suatu perwujudan dari hak menguasai negara dalam bidang pertanahan yang diatur oleh UUPA. A.P. Parlindungan berpendapat bahwa dengan melihat penjelasan UUPA maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah itu hanya merupakan salah satu bagian dari bumi. Pengertian tanah ini disamakan dengan kata *land* menurut hukum Inggris.¹³ Dalam UUPA dijelaskan berbagai macam hak atas tanah sesuai peruntukannya. Hak menguasai negara atas tanah memberikan kewenangan kepada negara dalam hal mengatur penguasaan, peruntukan pemilikan dan penggunaan atas tanah beserta hubungan hukum antara seseorang atas tanah sehingga melahirkan bermacam-macam hak atas tanah. Hak menguasai negara atas tanah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyebutkan:

Bunyi Pasal 2 ayat (2) :

- (1) “mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

¹³ A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Diindonesia (PP No.24 Tahun 1997) Dilengkapi Dengan PP No.37 Tahun 1998*, Bandung: CV.Mandar Maju, 2009, hlm. 30-31

- (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Supriadi berpendapat bahwa makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum.¹⁴ Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.

2.1.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah

Pengelompokkan hak atas tanah diatur dalam UUPA sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 16 ayat (1) UUPA yang peruntukkan haknya diberikan oleh negara.

Bunyi Pasal 16 ayat (1) :

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :
- a. hak milik,
 - b. hak guna-usaha,
 - c. hak guna-bangunan,
 - d. hak pakai,
 - e. hak sewa,
 - f. hak membuka tanah,
 - g. hak memungut-hasil hutan,
 - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Bunyi Pasal 53 :

- (1) hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

¹⁴ Supriadi, *Hukum Agrarian*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 3.

(2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Hak-hak atas tanah tersebut meliputi :

1. Hak Milik

Hak Milik diatur pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang pada dasarnya mengatur tentang pengertian Hak Milik yang merupakan hak yang terkuat dan terpenuh. Sifat hak milik demikian tidak berarti bahwa hak milik merupakan hak yang bersiat mutlak dan tidak terbatas, karena tanah merupakan fungsi sosial dan hukum tanah di Indonesia juga didasarkan atas hukum adat, sehingga hak milik memiliki sifat terkuat dan terpenuh dimaksudkan untuk membedakan dengan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai dan sebagainya. Berdasarkan Pasal 21 UUPA, Hak Milik Atas Tanah hanya dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh pemerintah. dimana hak milik tidak mempunyai jangka waktu berlakunya dan dapat dimiliki secara turun temurun. Hak Milik dapat hapus apabila tanahnya musnah dan atau jatuh kepada negara.

2. Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan salah satu jenis hak atas tanah di Indonesia yang tidak dikenal dalam perangkat hak-hak atas tanah menurut hukum adat, dimana hak guna bangunan ini diadakan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat modern. Hak guna bangunan merupakan hak untuk mendirikan bangunan- bangunan diatas tanah bukan miliknya dalam jangka waktu 30 tahun dan bisa dimohonkan perpanjangan kemudian dalam jangka waktu 20 tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UUPA. Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada warga negara Indonesia (WNI) serta badan hukum yang berkedudukan di Indonesia dan dibentuk berdasarkan hukum Indonesia. Selanjutnya apabila dilihat dari tanah asalnya, Hak Guna Bangunan dapat berasal dari tanah negara, hak Pengelolaan serta berasal dari tanah hak milik. Hak Guna Bangunan yang diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, terjadi haknya didasarkan atas penetapan pemerintah. Hal ini

berarti bahwa Hak Guna Bangunan ini, haknya terjadi melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara.

3. Hak Guna Usaha (HGU)

Hak Guna Usaha merupakan salah satu jenis hak yang memberikan kewenangan bagi pemegang hak memakai tanah untuk diusahakannya. Hak guna usaha (HGU) merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dilangsung dikuasai oleh negara yang diberikan terhadap tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar sedangkan apabila tanahnya mencapai 25 hektar atau lebih harus menggunakan investasi modal yang layak sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Pokok Agraria. Selain itu dalam pemberian Hak Guna Usaha, apabila tanah yang masih dilekatkan hak, maka harus dilepaskan terlebih dahulu menjadi tanah negara, yang selanjutnya setelah dilepaskan diberikan Hak Guna Usaha. Jadi tanah yang diberikan Hak Guna Usaha adalah tanah yang tidak dilekatkan hak di atasnya (Tanah Negara), sehingga apabila di atas tanah yang dimohonkan Hak Guna Usaha apabila terdapat hak di atasnya, maka tanah tersebut harus ada pelepasan menjadi tanah negara. Selanjutnya ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan jangka waktu diberikannya Hak Guna Usaha yaitu dalam jangka waktu 25 tahun dan untuk usaha yang memerlukan waktu yang lebih panjang dapat diberikan jangka waktu paling lama 35 tahun, dan atas permohonan pemegang hak, maka jangka waktu yang dimaksud dapat dimohon perpanjangan dalam waktu paling lama 25 tahun. Pihak yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan menurut hukum Indonesia.

4. Hak pakai

Hak Pakai secara umum dapat diartikan sebagai hak untuk memakai bidang tanah tertentu yang dihaki baik terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara maupun atas tanah milik orang lain, yang diberikan atas dasar pemberian hak oleh pemerintah sebagaimana yang dapat dilihat dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria. Hak pakai tidak mempunyai

batasan yang jelas jangka waktu berlakunya seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha yaitu Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan dengan perjanjian untuk keperluan tertentu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria. Pihak-pihak yang dapat diberikan hak pakai adalah warga negara Indonesia (WNI), warga negara asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai kantor perwakilan di Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria.

5. Hak Sewa

Sewa menyewa adalah suatu perjanjian dengan mana pihak satu mengikatdirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari sesuatubarang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran suatu harga, yang oleh pihak tersebut terakhir disanggupi pembayarannya.” Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sewa berarti pemakaian sesuatu dengan membayar uang sewa dan menyewa berarti memakai dengan membayar uang sewa. Menurut Wiryono Projodikoro, sewa menyewa barang adalah suatu penyerahan barang oleh pemilik kepada orang lain untuk memulai dan memungut hasil dari barang itu dan dengan syarat pembayaran uang sewa oleh pemakai kepada pemilik.¹⁵ Menurut Yahya Harahap, Sewa menyewa adalah persetujuan antara pihak yang menyewakan dengan pihak penyewa. Pihak yang menyewakan menyerahkan barang yang hendak disewa kepada pihak penyewa untuk dinikmati sepenuhnya.¹⁶

6. Hak Membuka Tanah

Hak untuk membuka tanah (*ontginningsrecht*), yaitu penyelenggaraan suatu hubungan sendiri terhadap sebidang tanah sebagai bagian dari lingkungan hak pertuanan. Hak membuka tanah menurut hukum adat adalah hanya salah satu dari pada tanda-tanda munculnya hak persekutuan atau *beschikingsrecht* dan

¹⁵ Wirjono Projodikoro, *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Bandung: Sumur Bandung, 1991, hlm.190.

¹⁶ M.Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hlm. 220.

hanya ada pada anggota-anggota masyarakat atau tanah-tanah di lingkungan hak pertuanan itu sendiri. Hubungan hukum seperti dapat diwariskan. Hak membuka tanah tidaklah terjadi atau dilakukan begitu saja. Sering kali ini menuntut adanya dilakukan acara-acara khusus yang dihadiri oleh para tokoh adat atau masyarakat setempat dan perlunya membuat tanda-tanda tertentu yang menunjukkan bahwa lahan atau tanah tersebut telah ada perseorangan yang sedang mengolahnya. Hal-hal seperti ini akan mempertegas adanya hubungan hukum perseorangan tersebut terhadap tanah yang dibukanya.

7. Hak Memungut Hasil Hutan

Hak memungut hasil hutan merupakan hak yang diberikan oleh pemerintah pada suatu instansi/lembaga pemerintahan atau swasta untuk memungut kekayaan-kekayaan alam di hutan untuk suatu keperluan tertentu yang tidak melawan hukum.

Beberapa hak atas tanah lainnya yang disebutkan dalam UUPA selain hak-hak diatas daiatur dalam aturan-aturan lainnya seperti Peraturan Menteri Agraria, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2.2 Hak Pengelolaan

2.2.1 Pengertian Hak Pengelolaan

Secara tersurat, UUPA tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu :

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA hak pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam *dictum*, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan hak

pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai akses dan permasalahannya.¹⁷ A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi hak penguasaan.¹⁸ Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Supriadi menyatakan bahwa perkataan hak pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan bahasa Belanda yang berasal dari kata *Beheersrecht* berarti hak penguasaan. Hak penguasaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Atas Tanah-tanah Negara.¹⁹

Dalam realita terdapat Hak Pengelolaan (HPL) yang muncul sejak tahun 1965 melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya. Sangat disayangkan Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tidak memberikan pengertian Hak Pengelolaan. Pengertian Hak Pengelolaan pertama kalinya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2, Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Pengertian tersebut dipandang belum lengkap. Pengertian Hak Pengelolaan yang dipandang lengkap dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB). Pengertian Hak Pengelolaan menurut Pasal 2 ayat (3) huruf f UU BPHTB adalah sebagai berikut :

Bunyi Pasal 2 ayat (3) huruf f :

“Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, anatar lain, berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan

¹⁷ Maria S.W Sumardjono, “*Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*”, Mimbar Hukum, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, hlm.21.

¹⁸ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: CV. Mandar Maju, 1994, hlm 6.

¹⁹ Supriadi, *Op.Cit*, hlm. 148.

pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga atau bekerja sama dengan pihak ketiga.”

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, antara lain Pemerintah Kabupaten/Kota, Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas), PT. Pelabuhan Indonesia (Persero), PT. Kereta Api Indonesia (Persero), PT. Angkasa Pura (Persero), Badan Otorita Batam, PD. Pasar Surya Surabaya, PD. Pasar Jaya DKI Jakarta, PD. Sarana Jaya DKI Jakarta, PT. Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PT. Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER). Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam praktik terdapat berbagai jenis Hak Pengelolaan, yakni :²⁰

- a. HPL Pelabuhan;
- b. HPL Otorita;
- c. HPL Perumahan;
- d. HPL Pemerintah Daerah;
- e. HPL Transmigrasi;
- f. HPL Instansi Pemerintah;
- g. HPL Industri/Pertanian/Pariwisata/Per- keretaapian.

Tanah Hak Pengelolaan ada yang dipergunakan untuk kepentingan sendiri oleh pemegang haknya dan ada yang dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan pemegang Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan semakin hari semakin besar perannya dalam pembangunan nasional karena di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik kepada pihak ketiga yang memerlukannya.

Di kalangan para pakar Hukum Tanah terdapat perbedaan pendapat mengenai kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional. Ada yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah dan ada pula yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas

²⁰ Maria S.W. Sumardjono, “*Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*”, Mimbar Hukum, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, hlm. 29.

tanah. Perbedaan pendapat ini disebabkan oleh eksistensi Hak Pengelolaan yang tidak diatur dalam UUPA, melainkan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria.

2.2.2 Dasar Hukum Hak Pengelolaan

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 ditetapkan mengenai Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, yaitu :

Bunyi Pasal 1

“Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah- daerah Swatantra dipergunakan untuk kepentingan instansi- instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.”

Bunyi Pasal 2

“Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah- daerah Swatantra, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.”

Dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan lahir tidak didasarkan pada UU, melainkan didasarkan oleh Peraturan Menteri Agraria. Seyogyanya suatu hak yang di dalamnya diatur tentang hak, kewajiban, wewenang, dan larangan bagi pemegang haknya diatur dengan UU, tidak cukup diatur dengan Peraturan Menteri.

Pemegang Hak Pengelolaan, yaitu Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengelolaannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah Hak Pengelolaan yang diperoleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Dalam perkembangannya, berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696) ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk salah satu obyek pendaftaran tanah. Eksistensi Hak Pengelolaan mendapatkan pengakuan dalam bentuk UU, yaitu Pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318), yang dinyatakan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah Negara, dan Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam UU Nomor 16 Tahun 1985 hanya disebutkan Hak Pengelolaan, tetapi tidak diberikan pengertian Hak Pengelolaan.

Pengertian Hak Pengelolaan untuk pertama kalinya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643). Namun, pengertian tersebut dipandang belum lengkap. Pengertian Hak Pengelolaan yang dipandang lengkap dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3688). Pengaturan lebih lanjut mengenai Hak Pengelolaan dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

2.2.3 Subjek dan Objek Hak Pengelolaan

Menurut Sudikno Mertokusumo, subyek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Ada 2 (dua) macam subyek hukum yaitu orang dan badan hukum.²¹

Berdasar pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada :

- a. Perusahaan Pembangunan Perumahan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah;
- b. Industrial Estate yang seluruh modalnya dari Pemerintah yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero), dan dari Pemerintah Daerah yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD);
- c. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan. Penerima Hak Pengelolaan adalah Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II, Lembaga Pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas). Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 disebutkan bahwa termasuk lembaga Pemerintah lainnya adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Batam, Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, dan lembaga sejenis diatur dengan Keputusan Presiden;
- d. Badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, adalah: (1) Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah; (2) Badan Usaha Milik Negara (BUMN); (3) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); (4) PT Persero; (5) Badan Otorita; (6) Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Sedangkan untuk objek tanah Hak Pengelolaan adalah tanah pertanian dan tanah non pertanian.

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2008, hlm.67.

2.3 Pembatalan Sertifikat

2.3.1 Pengertian Sertifikat

Sertifikat tanah adalah salinana buku tanah dan salinan surat ukur yang kemudian dijilid dan disampul yang bentuknya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Sertifikat tanah yang diberikan tersebut adalah akibat adanya perbuatan hukum pendaftaran hak atas tanah.²²

Kemudian ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khusus Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa Sertifikat adalah surat yanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria, untuk hak atas tanah, Hak Pengelolaan tanah wakaf, Hak Milik oleh satuan rumah susun dan Hak Tanggungan yang masing-masing dibukukan, dan buku tanah yang bersangkutan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sertifikat diberikan akibat adanya perbuatan hukum pendaftaran hak atas tanah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPA yang berbunyi :

Bunyi Pasal 19 ayat (1) dan (2) :

- (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 perpetaan 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.

Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah.

²² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah, Sertifikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Pustaka Nasional, 2003, hlm. 58.

2.3.2 Fungsi Sertifikat

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Terbitnya suatu sertifikat terkait dengan kegiatan dalam pendaftaran tanah. Salah satu kegiatan dalam pendaftaran tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat 2 UUPA adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pasal 19 ayat 2 UUPA hanya menyebut surat tanda bukti hak, tetapi tidak menyebut nama surat tanda bukti hak.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan bahwa nama surat tanda bukti hak dinamakan sertifikat. Menurut Pasal 13 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang dapat dimaksud dengan sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diberikan pengertian tentang sertifikat, yaitu surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Data yang dimuat dalam sertifikat adalah data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Sertifikat berisi salinan buku tanah yang memuat data fisik dan

data yuridis, dan surat ukur yang memuat data fisik. Maksud diterbitkan sertifikat adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya, memberikan jaminan kepastian hukum, dan jaminan perlindungan hukum bagi pemegang haknya.

2.3.3 Pemabatalan Sertifikat

Terbatasnya jumlah tanah untuk dijadikan sebagai sumber penghasilan dan tempat tinggal, maka orang perlu untuk mendapatkan suatu jaminan akan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak kepemilikan atas tanah yang mereka miliki. Keinginan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum, diperlukan adanya suatu bukti tertulis yang menerangkan suatu kepemilikan atau hak milik yang dipunyai oleh seseorang tersebut. Bukti tertulis itu disebut sertifikat hak atas tanah. Boedi Harsono mengatakan bahwa sertifikat sebagai surat bukti tanda hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.²³ Selanjutnya, sertifikat hak atas tanah terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid dalam satu sampul, yang memuat data fisik dan data yuridis.²⁴

Di Negara ini, konsepsi sertifikat sebagai suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrument yuridis bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pemerintahan NonKementerian yang melaksanakan tugas di bidang pertanahan secara nasional. Pemberian sertifikat hak atas tanah adalah merupakan perwujudan dari pada salah satu tujuan pokok dari UUPA yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal 19 ayat 1 UUPA tentang pendaftaran tanah yang menyatakan bahwa:

²³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 500.

²⁴ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksananya*, Bandung: Alumni, 1993, hlm. 25.

Bunyi Pasal 19 ayat (1) :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Dari Pasal di atas lahir suatu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP Nomor 24 tahun 1997). Dalam Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Namun pada kenyataanya masih banyak kita jumpai terjadinya tumpang tindih hak atas tanah walaupun telah dilakukan pendaftaran tanah, sehingga tumpang tindih hak atas tanah ini tidak memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagaimana disebutkan dalam tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²⁵ Sehingga data fisik dan data yuridis yang terdapat disertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya.²⁶

Pembatalan sertifikat merupakan suatu pembatalan yang dilakukan oleh instansi berwenang dalam melakukan pembatalan terhadap hak atas tanah yang dikarenakan adanya pengaduan dari masyarakat atau adanya inisiatif dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.²⁷ Rumusan pembatalan hak atas tanah dimaksud belum lengkap karena hanya menyangkut

²⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 477.

²⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan 2, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 45.

²⁷ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko, *Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Alasan Cacat Yuridis Aspek Substantif*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Vol. XXVIII, No. 1, April 2010, hlm. 99.

pemberian hak atas tanahnya saja, meskipun dengan dibatalkan surat keputusan pemberian hak atas tanah, tentunya juga akan mengakibatkan pendaftaran dan sertifikatnya batal karena sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Surat Keputusan Pemberian Hak sebagai alat bukti pendaftaran hak dan penerbitan sertifikat. Dalam prosedur pembatalan sertifikat, maka Sesuai dengan ketentuan Pasal 105 PMNA/ Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 tentang pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional atau melimpahkan kepada Kantor Wilayah atau pejabat yang ditunjuk. Jadi pada prinsipnya hak atas tanah hanya dapat dibatalkan dengan surat keputusan pembatalan yang kewenangan penerbitannya sesuai dengan pelimpahan wewenang yang diatur dalam PMNA/ Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999.

Defenisi pembatalan hak atas tanah yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pemberian dan Pembatalan Hak Milik atas Tanah Negara masih dapat digunakan mengingat aturan peralihan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yakni dalam Pasal 84 menegaskan bahwa Ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, sepanjang mengatur tata cara pembatalan Hak Atas Tanah Negara yang bertentangan dengan Peraturan ini dan defenisi pembatalan hak yang terdapat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tidak bertentangan dengan substansi hukum yang ada dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011.

2.3.4 Syarat-Syarat Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Menteri atau dapat melimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Pejabat yang ditunjuk. Hal ini telah diatur dalam Pasal 105 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Negara

Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. Proses pembatalan tersebut melalui Kantor Pertanahan dengan cara mengajukan usulan pembatalan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setelah mengadakan penelitian lapang dengan membuat Berita Acara Penelitian Lapang.²⁸ Ketentuan mengenai Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Tanah tercantum dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Pasal 12 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1999 menjelaskan bahwa Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi keputusan mengenai :

1. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya.
2. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangan pemberiannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi. Untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Proses terjadinya Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah dapat disebabkan oleh beberapa hal diantaranya :
 - a. Proses Terjadinya Pembatalan Hak Karena Putusan Pengadilan;
 - b. Proses Terjadinya Pembatalan Hak Karena Cacat Administrasi.

Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak-hak yang bersangkutan yaitu sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah di daftar di dalam buku tanah. Urip Santoso menyatakan bahwa pejabat yang bisa menandatangani sertifikat tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24

²⁸ Rozi Aprian Hidayat, *Analisis Yuridis Proses Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Pada Kawasan Hutan*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. IV, No. 2, Agustus 2016, hlm. 89.

Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah :²⁹

- (1) “Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertifikat dapat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi yaitu atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota;
- (2) Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individual, sertifikat dapat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota;
- (3) Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal, yaitu sertifikat dapat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota.”

Sehubungan dengan adanya sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, Boedi Harsono menyatakan bahwa sertifikat selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.³⁰ Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat mengandung pengertian bahwa data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima sebagai suatu bentuk keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain, berupa sertifikat atau selain sertifikat. Dalam hal ini, pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Kalau ternyata bahwa data fisik dan atau data yuridis yang dimuat dalam sertifikat tidak benar, maka akan diadakan pembetulan sebagaimana mestinya. Effendi Perangin menyatakan bahwa sertifikat sebagai suatu alat pembuktian yang kuat merupakan penerapan dari pendaftaran tanah yang menganut sistem publikasi negatif, yaitu semua keterangan yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama hal itu tidak dibuktikan sebaliknya. Dalam hal ini, pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Kalau ternyata bahwa keterangan-keterangan dari pendaftaran tanah yang tidak benar, maka dapat diadakan perubahan dan

²⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm 10.

³⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm.480.

pembetulan seperlunya.³¹

Meskipun telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah, pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah untuk membuktikan bahwa dirinyalah sebagai pemegang haknya, namun berdasarkan dari ketentuan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak ada jaminan bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tersebut. Untuk memberikan suatu perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang telah diterbitkan sertifikat dari gugatan atau gangguan pihak lain, maka ditetapkan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang mana menegaskan bahwa bidang tanah yang diterbitkan dan diperoleh dengan itikad baik, maka pihak yang mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut, apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat itu tidak mengajukan keberatan tertulis. Ketentuan tersebut dibuat untuk mengatasi kelemahan dalam sistem publikasi negatif. Kelemahan dalam sistem publikasi negatif adalah pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam sertifikat selalu menghadapi kemungkinan-kemungkinan akan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat.

Ketentuan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengarah kepada sertifikat sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak dan mengarah pada penerapan sistem publikasi positif. Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah yang menggunakan suatu sistem publikasi positif, orang yang mendaftarkan sebagai suatu pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, negara sebagai pendaftar dapat menjamin bahwa pendaftaran tanah yang sudah dilakukan adalah benar.³² Sependapat dengan Arie S Hutagalung, Effendi Perangin menyatakan bahwa yang dimaksud dengan sistem publikasi positif yaitu apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang

³¹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1989, hlm. 98.

³² Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 84.

dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, artinya pihak ketiga yang dapat bertindak atas bukti-bukti tersebut di atas, mendapatkan perlindungan yang mutlak, biarpun di kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar.³³ Dalam sistem publikasi positif, data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak, artinya pihak ketiga yang bertindak atas bukti-bukti tersebut di atas, akan mendapat perlindungan hukum mutlak, meskipun di kemudian hari ternyata data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat akan mendapatkan suatu kompensasi dalam bentuk yang lain, misalnya ganti kerugian berupa uang atau tanah pengganti di tempat lain yang setara nilainya.

³³ Effendi Perangin, *Op.Cit*, hlm. 97.

BAB III. PEMBAHASAN

3.1 Pemberian atau Pengeluaran Sertifikat Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan

3.1.1 Regulasi Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan merupakan objek pengaturan dalam ruang lingkup Hukum Tanah Nasional, sehingga payung hukum yang mengatur tentang Hukum Tanah Nasional adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian dikenal dengan UUPA. Secara tersurat, UUPA tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu :

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Penyebutan daerah swatantra tersebut juga ada dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA, dimana Hak Menguasai Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra, dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah atau Pemerintah Propinsi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam *dictum*, batang tubuh maupun Penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan hak pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai akses dan permasalahannya.³⁴ A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang

³⁴ Maria S.W Sumardjono, *Op Cit*, hlm.21.

diterjemahkan menjadi hak penguasaan.³⁵ Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Supriadi menyatakan bahwa perkataan hak pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan bahasa Belanda yang berasal dari kata *Beheersrecht* berarti hak penguasaan. Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Hak Penguasaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Atas Tanah-tanah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 362).³⁶ Pada peraturan pemerintah tersebut dijelaskan bahwa dalam hal penguasaan ada pada Menteri Dalam Negeri yang berhak menyerahkan penguasaan itu kepada suatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan-keperluan tersebut dan juga mengawasi agar supaya tanah tersebut dipergunakan sesuai dengan peruntukannya. Penguasaan yang telah diatur didalamnya diserahkan kepada suatu Kementerian atau Jawatan untuk melaksanakan kepentingan tertentu dari Kementerian atau Jawatan itu. Suatu Daerah Swatantra untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya, satu dan lain dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Dalam Negeri.

Setelah keluar UUPA terjadi perubahan secara fundamental terhadap pengaturan hukum Agraria di Indonesia, Hak Penguasaan atas tanah Negara dikonversi melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Konvensi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Melalui Peraturan Menteri Agraria tersebut Hak Penguasaan dikonversi menjadi 2 (dua) jenis hak, yaitu :

1. Sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi sendiri, dikonversi menjadi Hak Pakai selama dipergunakan;
2. Tanah-tanah tersebut selain dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada

³⁵ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, *Op Cit*, hlm 6.

³⁶ Supriadi, *Op.Cit*, hlm. 148.

pihak ketiga, maka hak penguasaan itu dikonversi menjadi Hak Pengelolaan (HPL) yang berlangsung selama tanah itu dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Isi dan sifat dari Hak Pengelolaan adalah sebagai kewenangan public, sehingga Boedi Harsono berpendapat, bahwa Hak Pengelolaan bukan hak atas tanah, namun merupakan gempilan Hak Menguasai dari Negara.³⁷ Sebagaimana juga Maria S.W. Soemardjono mengatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan “bagian” dari Hak Menguasai Negara (HMN) yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.

Kewenangan pemegang Hak Pengelolaan dalam hal ini merupakan kewenangan yang bersifat publik. Hal ini dapat dilihat dari isi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, pada Pasal 3 menentukan bahwa Pemegang Hak Pengelolaan diberi kewenangan untuk :

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut.

Pasal 1 Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, juga menentukan bahwa Hak Pengelolaan berisi wewenang untuk :

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; dan
- c. Menyerahkan bagian-bagian daripadanya tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut.

³⁷ Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hlm. 23.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Hak Pengelolaan mengandung dua (2) sifat kewenangan yaitu :

1. Kewenangan Publik, yaitu merencanakan penggunaan dan menyerahkan bagian dari Hak Pengelolaan untuk pihak ketiga.
2. Kewenangan Privat, yaitu kewenangan untuk menggunakan tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya (bukan tujuan pemberian haknya), yang tujuan utamanya adalah untuk menyediakan tanah bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan dengan suatu hak tertentu.

Namun, dalam perkembangannya terjadi pergeseran sifat Hak Pengelolaan yang bersifat Publik mengarah ke arah Pedata (Privat). Pada awalnya Hak Pengelolaan berfungsi sebagai “pengelola” bergeser ke arah fungsi “hak”. Apabila sudah menjadi hak maka menjadi sesuatu yang mutlak menjadi milik dan penggunaannya tergantung pada pemiliknya. Contoh hak untuk menjual, hak untuk menghibahkan dan lain-lain. Hal ini seperti dikemukakan dari A.P. Parlindungan yang menempatkan Hak Pengelolaan sejajar dengan hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA, yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Beliau menyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah yang tidak dijumpai istilahnya dalam UUPA.

Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) juga memandang bahwa Hak Pengelolaan dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun sebagai hak atas tanah. Pasal 1 butir 3 UU Nomor 20 Tahun 2000 bahwa hak atas tanah termasuk Hak Pengelolaan, kemudian Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2000 juga menentukan bahwa hak atas tanah meliputi Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, dan Hak Pengelolaan.

Akibat dari pergeseran fungsi ini banyak dijumpai pemahaman yang saling berbeda dan berujung pada sering terjadinya pemanfaatan Hak Pengelolaan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga sering terjadi sengketa di atas tanah Hak Pengelolaan.

Setelah keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, PP ini salah satunya bertujuan untuk mengembalikan lagi tentang pemahaman Hak Pengelolaan ke arah fungsi publik.

Pasal 1 angka 2 PP Nomor 40 Tahun 1996 mengatur bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Demikian juga dengan isi Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, memberikan pengertian tentang Hak Pengelolaan adalah sebagai hak menguasai dari Negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Untuk memperoleh suatu hak atas tanah diatas anah Hak Pengelolaan, maka harus ada penunjukkan dalam suatu perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan (Pasal 4 ayat (2) PMNA/Ka BPN Nomor 9 Tahun 1999).

Yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 67 ayat (1) PMNA/KBPN Nomor 9/1999, yaitu :

- (1) Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- (2) Badan Usaha Milik Negara;
- (3) Badan Usaha Milik Daerah;
- (4) PT Persero;
- (5) Badan Otorita;
- (6) Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

Syarat Badan Hukum dapat diberikan Hak Pengelolaan adalah sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah (Pasal 67 ayat (2)). Dalam perkembangan praktiknya terdapat beberapa jenis Hak Pengelolaan, yaitu :

- (1) HPL Pelabuhan;
- (2) HPL Otorita;
- (3) HPL Perumnas;
- (4) HPL Pemerintah Daerah;
- (5) HPL Transmigrasi;
- (6) HPL Instansi Pemerintah;
- (7) HPL Industri/Pertanian/Pariwisata/Perkeretaapian.

Dalam perkembangan setelah keluarnya Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, subjek Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah tidak terbatas untuk perumahan, tetapi berkembang ke bidang lain meliputi perdagangan, pelabuhan, pusat perbelanjaan (Mall). Hak Pengelolaan dapat dimohonkan atas tanah yang sudah merupakan asset kekayaan Pemerintah Daerah untuk diubah menjadi kegiatan komersial. Hal demikian merupakan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah agar aset Pemerintah tidak hilang. Prosedur pemberian Hak Pengelolaan ketentuan hukumnya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, bahwa Hak Pengelolaan hanya dapat diberikan di atas tanah Negara. Syarat-syarat permohonan Hak Pengelolaan adalah Identitas pemohon, keterangan mengenai tanah meliputi status tanah, luas, letak dan batas (Peta Bidang), pembuktian pemilikan dan/atau Bukti perolehan tanah meliputi Sertipikat, Penyerahan atau Akta pelepasan tanah bekas milik adat atau bukti perolehan lainnya. Jenis tanah, Rencana penggunaan tanah dan lain-lain yaitu keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang dimiliki pemohon, keterangan lain yang dianggap perlu.

3.1.2 Pemberian Hak Atas Tanah Diatas Hak Pengelolaan

Hak atas tanah yang disebutkan pada Pasal 4 ayat (1) UUPA, macamnya dijabarkan pada Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA. Menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA, macam hak atas tanah, yaitu :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa Untuk Bangunan;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-undang,

serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak Atas tanah yang bersifat sementara disebutkan pada Pasal 53 UUPA, yaitu :

- a. Hak Gadai;
- b. Hak Usaha Bagi Hasil;
- c. Hak Menumpang;
- d. Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pemberian hak atas tanah diatas hak atas tanah lainnya dijelaskan oleh pemerintah dalam berbagai aturan yang terpisah. Seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan mengenai Hak Pengelolaan yang diatasnya dapat didirikan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Pada Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dijelaskan bahwa ada tiga jenis tanah yang dapat didirikan dengan Hak Guna Bangunan, yakni :

- a. Tanah negara, yakni tanah yang penguasaannya dipegang langsung oleh negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak Milik.

Selain itu Pada Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 juga dijelaskan mengenai tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah :

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak Milik.

Hak Pengelolaan tidak dapat digunakan sebagai suatu jaminan karena Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah yang bersifat pasti fleksibel dalam artian dapat dimiliki oleh warga negara indonesia dengan mudah, melainkan atas pemberian suatu hak oleh negara sehingga didalam hak pengelolaan, negara masih memiliki wewenang didalamnya.

1. Syarat-syarat pemberian hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dijelaskan bahwa syarat-syarat dalam mendirikan suatu Hak guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan yaitu :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan di indonesia dan berkedudukan di indonesia
- c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial;
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Hak atas tanah tersebut yang didirikan diatas hak pengelolaan diberikan dengan Keputusan Pemberian Hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.

2. Prosedur pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan

Tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh pemegang haknya dapat dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya, juga penggunaannya dapat diserahkan kepada pihak ketiga atas persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanahnya bagi keperluan tugas atau usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utama diberikannya Hak Pengelolaan adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukannya.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) PMNA/KBPN Nomor 9/1999, yaitu dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukkan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan. Perjanjian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan calon pemegang Hak Guna Bangunan dapat dibuat dengan akta notarial, atau akta di bawah tangan, yaitu dibuat atas dasar

keepakatan anatar pemegang Hak Pengelolaan dengan calon pemegang Hak Guna Bangunan.

Ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam perjanjian penggunaan tanah, yaitu :

- a. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan;
- b. Letak, batas dan luas tanah yang bersangkutan;
- c. Jenis penggunaannya;
- d. Hak atas tanah yang diminta dan jangka waktunya;
- e. Jenis bangunan yang akan didirikan dan ketentuan kepemiliannya setelah jangka waktu haknya berakhir;
- f. Jumlah uang pemasukan dan syarat pembayarannya;
- g. Syarat lain yang dipandang perlu.

Dalam perjanjian penggunaan tanah dimuat besarnya uang kompensasi yang diberikan oleh calon pemegang Hak Guna Bangunan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Uang kompensasi tersebut merupakan konsekuensi penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh calon pemegang Hak Guna Bangunan dalam jangka waktu tertentu sesuai jangka waktu Hak Guna Bangunan.

Setelah dibuatkan Perjanjian Penggunaan Tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan calon pemegang Hak Guna Bangunan, calon pemegang Hak Guna Bangunan atas rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Pengelolaan mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan secara tertulis kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota wajib untuk :

1. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik;
2. Mencatat dalam formulir isian;
3. Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian;

4. Memberitahukan kepada pemohon (calon pemegang Hak Guna Bangunan) untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atas permohonan tersebut, berdasarkan Pasal 4 huruf b PMNA/KBPN Nomor 3/1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan. Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan tersebut disampaikan kepada pemohon Hak Guna Bangunan.

Pemohon Hak Guna Bangunan berkewajiban mendaftarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan tersebut dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Sejak didaftarkannya Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat telah terjadi (lahir) Hak Guna Bangunan. Maksud pendaftaran Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut adalah untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 30 (tiga puluh) tahun.

3.1.3 Berdirinya Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan

Ada berbagai macam hak atas tanah yang dapat didirikan dengan memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana ketentuan yang mengatur peruntukan tanah yang bersangkutan. Adanya aturan dibidang pertanahan ini adalah guna mengayomi serta melindungi hak masyarakat dalam melakukan kegiatan-kegiatan yang melibatkan suatu tanah. Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak yang telah diatur ketentuannya didalam UUPA. Hak guna bangunan merupakan hak yang diberikan oleh pemegang Hak Milik atau Hak Pengelolaan. Tujuan dari diberikannya suatu Hak Guna Bangunan karena adanya suatu kegiatan yang tempat berlangsungnya diatas bangunan tanah Hak Milik atau Tanah Hak

Pengelolaan.

Hak Pengelolaan harus memenuhi beberapa syarat tertentu, syarat-syarat Hak Pengelolaan meliputi :

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam suatu kondisi tertentu di lapangan, Hak Guna Bangunan didirikan diatas tanah Hak Pengelolaan. Tujuan dari didirikannya suatu Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan adalah untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pihak tertentu. Tentunya jenis kepentingan yang bersangkutan dari pemberian suatu hak guna bangunan diatas tanah pengelolaan haruslah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku sebagaimana salah satu ketentuan yang diatur dalam Permendagri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa hak milik atas suatu tanah dapat didirikan dengan memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Pasal 5 ayat (7). Adapun yang diatur dalam Pasal tersebut adalah:

“Tanah-tanah yang dikuasai oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan dengan hak pengelolaan, atas usul perusahaan tersebut oleh pejabat yang berwenang sebagai yang dimaksud dalam Pasal 3 dapat diberikan kepada pihak-pihak yang memerlukannya dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai berikut rumah-rumah/bangunan/bangunan yang ada di atasnya menurut ketentuan dan persyaratan Peraturan perundangan agraria yang berlaku;”

Maka berdasarkan isi dari Pasal 5 diatas menunjukkan bahwa pendirian tanah Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan bukanlah suatu hal yang melanggar hukum bila dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku. Memang pada dasarnya mendirikan suatu hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan terkesan tabuh karena tanah hak pengelolaan merupakan tanah yang haknya diberikan langsung oleh negara, namun dalam beberapa peraturan telah diatur mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai pemberian suatu hak atas tanah diatas tanah hak pengelolaan yang membuat pemberian hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan diakui secara yuridis.

Prosedur Penerbitan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, yaitu :

1. Permohonan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, pemohon harus membuktikan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pemohon Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan harus terlebih dulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari Pemegang Hak Pengelolaan. Permohonan diajukan tertulis kepada Menteri melalui Kepala Kantor BPN. Permohonan sesuai contoh Lampiran 2 Permenag Nomor 9/1999;
2. Pemeriksaan permohonan Hak Guna Bangunan, setelah berkas pemohon diterima, Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud di atas dan memeriksa kelayakan permohonan;
3. Pemeriksaan Tanah, Panitia Pemeriksa Tanah atau tim penelitian tanah atau petugas yang ditunjuk, melakukan pemeriksaan tanah dalam rangka penyelesaian permohonan;
4. Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dapat dilaksanakan dengan keputusan pemberian hak secara individual atau kolektif atau secara umum. Pemberian hak secara individual adalah pemberian hak atas sebidang tanah kepada (i) seseorang, atau (ii) sebuah badan hukum tertentu, atau (iii) beberapa orang atau badan hukum secara bersama sebagai

penerima hak bersama yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak. Sedangkan yang dimaksud dengan pemberian hak secara kolektif merupakan pemberian hak atas beberapa bidang tanah masing-masing kepada (i) seseorang atau (ii) sebuah badan hukum atau (iii) kepada beberapa orang atau badan hukum sebagai penerima hak yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak. Pemberian HGB dilakukan oleh Menteri, di mana Menteri dapat melimpahkan kewenangannya kepada (i) kepala kantor BPN di tingkat provinsi, (ii) kepala Kantor Pertanahan, dan (iii) pejabat yang ditunjuk. Namun, keputusan pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan oleh kepala Kantor Pertanahan.

5. Pendaftaran Hak Guna Bangunan, untuk keperluan pendaftaran, maka hak atas tanah baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan;
6. Pembukaan Hak, Berdasarkan penetapan pemberian hak, penetapan pemberian Hak Guna Bangunan yang bersangkutan dibukukan dalam buku tanah;
7. Penerbitan Sertifikat, Terhadap Hak Guna Bangunan akan diterbitkan sertifikat apabila sudah didaftar dalam buku tanah dan telah memenuhi syarat-syarat untuk diberikan tanda bukti haknya di antaranya: (i) Data fisik dan data yuridis telah didaftar dalam buku tanah; dan (ii). Tidak terdapat catatan di dalam buku tanah yang menyangkut (a) data yuridis yang belum lengkap, (b) data fisik maupun data yuridis disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke pengadilan, (c) data fisik dan data yuridis disengketakan dan diajukan ke pengadilan tetapi tidak terdapat perintah dari pengadilan untuk status *quo* dan tidak ada putusan penyitaan dari pengadilan, (d) data fisik atau data yuridis disengketakan dan diajukan ke pengadilan serta ada perintah dari pengadilan untuk status *quo* atau putusan penyitaan dari pengadilan, sehingga mengakibatkan penangguhan penerbitan sertifikat sampai catatan yang bersangkutan dihapus.

Perjanjian yang dibuat oleh pihak pemegang tanah Hak Pengelolaan dengan pihak penerima Hak Guna Bangunan merupakan suatu keharusan demi tercapainya suatu itikad baik serta ketepatan sasaran dalam penggunaan tanah. Selain itu ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan serta hak-hak lainnya yang dapat didirikan diatas Hak Pengelolaan tunduk pada peraturan-peraturan agraria lainnya yang mengatur mengenai hak-hak tersebut. Sehingga terdapat dua unsur hukum yang digunakan dalam mendirikan suatu tanah Hak Pengelolaan yakni berdasarkan hukum yang dibuat oleh pemerintah serta hukum yang dibuat oleh para pihak dalam bentuk suatu perjanjian tertulis yang bersifat otentik.

3.1.4 Legalitas Sertifikat Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Pemegang Hak Pengelolaan memiliki wewenang yang salah satunya adalah kewenangan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga. Hak atas tanah yang dimaksud ialah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.

Legalitas suatu Hak Guna Bangunan tentu sangat diperlukan eksistensinya untuk menjaga keberlangsungan kegiatan yang ada diatasnya. Agar suatu Hak Guna Bangunan dapat memenuhi unsur-unsur legalitas, maka suatu tanah harus memenuhi syarat-syarat yang menjadi kualifikasi tanah Hak Guna Bangunan sebagaimana yang diatur dalam UUPA. Syarat-syarat tersebut yang diatur dalam UUPA Pasal 36 adalah:

- (1) Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah :
 - a. warganegara Indonesia;
 - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan, jika ia tidak

memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika Hak Guna Bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuanketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Syarat yang diatur dalam UUPA tersebut merupakan syarat yang bersifat kolektif sehingga perlulah untuk dipenuhi keseluruhan syarat tersebut untuk tercapainya legalitas dari sebuah tanah. Dari pasal tersebut juga dapat ditemukan fakta bahwa warga negara asing atau badan hukum asing tidak dapat memiliki Hak Guna Bangunan atas suatu tanah di Indonesia dengan alasan-alasan sebagaimana yang disebut dalam Pasal 36. Hapusnya suatu Hak Guna Bangunan adalah disebabkan karena beberapa faktor sebagaimana yang diatur dalam UUPA Pasal 40, yakni:

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam pasal 36 ayat (2).

Dalam perkembangannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang antara lain mengatur mengenai badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, yaitu instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PT Persero, Badan Otorita dan badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah. Menurut Eman Ramelan, subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti

BUMN/BUMD sedangkan, PT Persero, badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan serta sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan.³⁸ Berdasarkan definisi yang dijelaskan oleh Eman Ramelan, maka dapat diketahui bahwa sebenarnya Hak Pengelolaan merupakan hak yang diberikan oleh negara pada instansi-instansi pemerintahan baik yang bergerak dibidang pelayanan publik maupun yang bergerak dibidang bisnis. Sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa diatas Hak Pengelolaan dapat berdiri suatu hak dari pihak ketiga yang bertujuan untuk pengembangan pelayanan publik maupun bisnis dari Hak Pengelolaan yang bersangkutan. Karena keberlangsungan suatu bisnis maupun pelayanan publik merupakan prioritas yang harus diutamakan oleh pemerintah guna menjaga kepuasan-kepuasan masyarakat, maka dari itu pengembangan sektor industri melalui pihak swasta akan tetap terbuka melalui produk-produk hukum dibidang legislatif.

Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak yang dapat didirikan diatas Hak Pengelolaan namun dalam pemberian hak atas tanah ini tidak dapat diberikan begitu saja kepada pihak ketiga. Menurut Pasal 22 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah menyebutkan, Pemberian hak atas bagian tanah Hak Pengelolaan adalah berdasarkan pengusulan dari pemegang kuasa Hak Pengelolaan kepada Gubernur atau Kemendagri sehingga pemberiannya adalah berdasarkan kesepakatan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga dengan ketentuan-ketentuan yang telah disepakati sebelumnya. Hal itu saja pun masih belum cukup bila tidak mendapatkan persetujuan dari pihak gubernur ataupun Menteri Dalam Negeri berdasarkan kualifikasi-kualifikasi sebagaimana yang diatur dalam peraturan-peraturan dibidang agraria.

Sebelum dikeluarkannya Sertifikat Hak Guna Bangunan oleh BPN terlebih dahulu dibuat Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT) pada saat permohonan pemberian pertama kali Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan. Perjanjian ini lahir karena diperintahkan peraturan perundang-

³⁸ Eman Ramelan, 2006, *Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999*, Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya Vol.15 No.3, hlm. 196

undangan dalam Hukum Tanah Nasional (Pasal 4 ayat (2) PMNA/Ka BPN Nomor 9 Tahun 1999). Perjanjian tersebut bukanlah hanya sekedar perikatan lahir karena adanya perjanjian/kesepakatan bersama antar pihak, namun merupakan perikatan yang lahir dan diperintahkan oleh UUPA beserta peraturan pelaksanaannya, oleh karena itu hubungan hukum antara para pihak dan akibat hukumnya juga ditentukan/diperintahkan oleh UU.

Dalam hal ini pemegang/penerima Hak Pengelolaan, dapat menyerahkan penggunaan tanah yang merupakan bagian-bagian Hak Pengelolaan ini dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai berdasarkan SKPT yang telah memperoleh persetujuan Kepala BPN RI, yang didalamnya tidak boleh mengandung unsur-unsur yang merugikan para pihak.³⁹ Dengan demikian, apabila terdapat Hak Guna Bangunan diatas tanah berstatus Hak Pengelolaan, maka hak atas tanah Hak Pengelolaan pada dasarnya tidak beralih kepada pemegang Hak Guna Bangunan. Akan tetapi yang beralih hak untuk memanfaatkan tanah tersebut dikarenakan dasar peralihan Hak Pengelolaan menjadi Hak Guna Bangunan bukanlah perjanjian pelepasan hak, akan tetapi perjanjian penggunaan tanah.

Terjadinya Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan adalah sejak didaftarkannya ke Kantor Pertanahan dan diterbitkannya dokumen tanda bukti haknya berupa Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 23 ayat (2) PP Nomor 40 Tahun 1996, PMNA/Ka BPN Nomor 9 Tahun 1999 dan selanjutnya diatur dalam Pasal 9 ayat (1) b PP Nomor 24 Tahun 1997 jo PMNA/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Aturan-aturan mengenai hak yang beridiri diatas tanah Hak Pengelolaan yang telah diatur dalam peraturan-peraturan yang terpisah, aturan ini adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Agraria/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Dengan kuatnya dasar hukum yang ada guna mendirikan suatu hak atas tanah

³⁹ Ana Silviana, *Op Cit*, hlm. 41-42.

diatas tanah Hak Pengelolaan maka hak atas tanah khususnya Hak Guna Bangunan yang didirikan diatas tanah Hak Pengelolaan bukanlah suatu pelanggaran atau kecacatan hukum.

3.2 Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Diatas Hak Pengelolaan

3.2.1 Pengertian Pembatalan Sertifikat

Sertifikat tanah adalah salinan buku tanah dan salinan surat ukur yang kemudian dijilid dan disampul yang bentuknya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Sertifikat tanah yang diberikan tersebut adalah akibat adanya perbuatan hukum pendaftaran hak atas tanah.⁴⁰ Kemudian ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khusus Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa, Sertifikat 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 oleh satuan rumah susun dan Hak Tanggungan yang masing-masing dibukukan. Buku tanah yang bersangkutan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak untuk hak atas tanah, hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik oleh satuan rumah susun dan Hak Tanggungan yang dibukukan serta berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Sertifikat dikeluarkan akibat adanya perbuatan hukum pendaftaran hak atas tanah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPA.

Sertifikat sebagai tanda bukti hak, bilamana dikaitkan dengan sistem publikasi di Indonesia, maka menganut sistem publikasi negatif yang mengarah kepada publikasi positif, dimana pemegang sertifikat dianggap sebagai pemilik hak atas tanah. Mengenai kekuatan hukum sertifikat sebagai tanda bukti hak, ketentuan Pasal 32 PP Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data

⁴⁰ Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit*, hlm. 58.

fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Sedangkan untuk pembatalan sertifikat atas tanah, Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa salah satu aspek sahnya suatu keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara adalah aspek substantif, artinya menyangkut obyek keputusan.⁴¹ Aturan mengenai penerbitan serta pembatalan sertifikat telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Negara dan Hak pengelolaan. Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 104 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999.

Dalam Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, pengertian dari pembatalan hak atas tanah yaitu Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya, atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pembatalan tidak saja dapat dilakukan terhadap keputusan pemberian hak atas tanah, tetapi juga dapat dilakukan terhadap sertifikat hak atas tanah, meskipun dengan batalnya keputusan pemberian hak atas tanah maka sertifikat hak atas tanah serta merta menjadi batal juga.

Pembatalan sertifikat atas tanah dapat dilakukan bila belum melebihi batas lima tahun dari sejak sertifikat diterbitkan. Pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga menjelaskan dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan

⁴¹ Yudhi Setiawan Dan Boedi Djatmiko, *Ibid*, hlm. 99.

secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Dengan adanya batas waktu yang telah ditentukan ini diharapkan pihak penggugat yang hendak menggugat suatu sertifikat terlebih dahulu mengamati tahun penerbitan sertifikat yang hendak digugat. Pembatalan sertifikat sendiri berarti penerbitan sertifikat yang isinya menjelaskan bahwa sertifikat yang ada sebelumnya terbukti cacat administrasi/cacat hukum sehingga tidak bisa dipertahankan eksistensinya dimuka hukum. Pada Pasal 104 ayat (2) dijelaskan bahwa Pembatalan Hak adalah suatu penerbitan sertifikat yang batal demi hukum karena terdapat cacat hukum administrasi atau melaksanakan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 106 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 dinyatakan bahwa keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang mempunyai kepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Permohonan pembatalan hak dapat diajukan langsung kepada Menteri atau pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka dapat diketahui bahwa meskipun telah lahir sertifikat hak atas tanah dan mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat, bukan berarti dapat bebas dari gugatan orang lain yang berkeberatan atas penerbitan sertifikat hak atas tanah tersebut. Selain itu juga dapat terjadi cacat administratif dalam penerbitannya, maka dari itu konsekuensi yuridisnya adalah pembatalan atas sertifikat hak atas tanah tersebut tersebut.

3.2.2 Instansi/Lembaga Yang Dapat Membatalkan Sertifikat

Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah merupakan salah satu tindakan hukum pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga

pemerintah yang memiliki kewenangan dalam bidang pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dalam rangka menanganani dan menyelesaikan kasus pertanahan sehingga dapat memberikan suatu kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa dalam kaitannya dengan penggunaan, pemilikan, penguasaan tanah di Indonesia. Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan yang dapat menimbulkan akibat hukum. Pelaksanaan Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah merupakan salah satu tindakan hukum yang diambil oleh Pemerintah. Dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional dalam bidang pertanahan sebagai akibat dari adanya sengketa pertanahan, hal ini disebabkan karena Sertipikat Hak Atas Tanah bukan merupakan tanda bukti kepemilikan yang mutlak, melainkan bersifat kuat, dalam artian bahwa Sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalam Sertipikat sepanjang sesuai dengan yang termuat dalam buku tanah dan surat ukur, sehingga apabila ada pihak yang berkeberatan atas terbitnya Sertipikat Hak Atas Tanah tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk dibatalkan atau mengajukan gugatan di Pengadilan. Dengan kata lain pada hakikatnya setiap tanah yang ada dalam suatu wilayah NKRI merupakan tanah yang dimiliki secara mutlak oleh negara yang terwujud melalui hak negara dalam menerbitkan serta mencabut suatu hak atas tanah. Pembatalan Sertipkat Hak Atas dikonkretkan dengan membatalkan Sertipikat Hak Atas Tanah sebagai Keputusan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan dalam hal :

1. Adanya cacat hukum dalam penerbitan sertipikat, baik didasarkan adanya permohonan dari pihak yang berkepentingan atau yang dirugikan maupun ditemukan sendiri oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

2. Adanya putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang harus dilaksanakan.

Setelah diketahui bahwa Badan Pertanahan Nasional merupakan Pejabat Tata Usaha Negara (PTUN), dan sertifikat hak atas tanah itu merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), maka sengketanya termasuk sengketa TUN. Dalam penyelesaian sengketa TUN, dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu dengan upaya administratif dan kemudian melalui PTUN. Upaya administrative ini berupa keberatan yang diajukan kepada penerbit KTUN, dalam hal ini BPN. Jadi dalam Sengketa TUN, yang didahulukan penyelesaiannya adalah melalui upaya administrative, setelah itu baru ke PTUN.

Hasan Basri menjabarkan bahwa pengajuan pembatalan melalui Kantor Pertanahan, dapat diajukan pembatalan karena cacat administratif melalui :⁴²

1. Permohonan (Pasal 108-118 OMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999).
2. Tanpa Permohonan (Pasal 106, 103 PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999).
3. Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (Pasal 124 ayat (2) PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999).

Hasan Basri menambahkan bahwa penyelesaian melalui Instansi BPN seperti telah dijabarkan di atas ini dilakukan melalui langkah-langkah :⁴³

1. Adanya Pengaduan. Dalam pengaduan berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang dipersengketakan atau tanah konflik dengan dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian dengan disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya sehingga tidak merugikan pengadu.
2. Penelitian dan Pengumpulan Data. Setelah berkas pengaduan diterima pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data atau administrasi maupun hadil di lapangan atau fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat

⁴² Hasan Basri, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Jakarta: Bina Cipta, 1989, hlm. 54-58.

⁴³ Hasan Basri, *Op.Cit*, hlm. 60.

disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

3. Pencegahan (Mutasi). Mutasi tidak boleh dilakukan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum. Apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa atau dilakukan pencegahan/penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan (mutasi) tanah sengketa.
4. Musyawarah. Penyelesaian melalui cara musyawarah merupakan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, seringkali menempatkan pihak instansi atau Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara kekeluargaan ini, sehingga diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan tekanan-tekanan, justru mengemukakan cara penyelesaiannya.
5. Pencabutan atau Pembatalan Surat Keputusan TUN di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dimengerti bahwa penyelesaian sengketa melalui Pengadilan ini dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaiannya secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan TUN yang telah dikeluarkan tidak dapat diterima oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Pembatalan sertifikat tanah juga dapat dilakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU 30/2014”) Keputusan Tata Usaha Negara (“KTUN”) adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sertifikat hak atas tanah merupakan salah satu bentuk KTUN.

Berdasarkan ketentuan ini, Irawan Soerojo mengatakan bahwa hal ini berarti sertifikat tanah merupakan refleksi dari suatu penetapan tertulis sehingga setiap adanya gugatan yang berhubungan dengan sertifikat tanah menjadi kompetensi Peradilan TUN. Perlu diperhatikan adalah batas waktu untuk

menggugat ke PTUN, yaitu 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya atau diumumkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara sebagaimana diatur Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara..

Selanjutnya, gugatan dapat diajukan ke Pengadilan Negeri. Setiap orang yang ingin mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum yang diatur Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dengan dasar dan dalil-dalil yang penggugat pikirkan dan penggugat nilai merugikan, seperti contohnya, penjualan sebidang tanah kepada pembeli dan pembeli tersebut belum membayar sepenuhnya kepada penjual, namun sudah mengajukan proses balik nama sertifikat tanah.

Jadi semua tanah yang termasuk tanah yang telah dilekatkan hak dapat dimohonkan pembatalan apabila terdapat putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap maupun adanya cacat hukum administrasi.

Namun perlu di ingat bahwa ada masa daluwarsanya, karena permohonan pembatalan atau gugatan ke pengadilan hanya dapat diajukan maksimal 5 tahun sejak terbitnya sertifikat, sebagaimana diatur Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi :

“Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Namun daluwarsa tidak mutlak selama bisa dibuktikan bahwa perolehan tanah tersebut dilakukan tidak dengan itikad baik.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka dapat dimengerti bahwa sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN yang tergolong sebagai Badan atau Pejabat TUN, yang mana sertipikat itu dikeluarkan melalui Kantor Pertanahan Kota atau

Kabupaten, dan karenanya sertifikat itu merupakan KTUN. Bilamana sertifikat itu terdapat cacat administrasi atau juga merugikan pihak lain, maka itu tergolong sebagai sengketa TUN, dan sengketa TUN ini gugatannya diajukan kepada Pengadilan TUN untuk dapat dibatalkan sertifikatnya. Berkaitan dengan ini, sebenarnya ada upaya yang dapat ditempuh pihak yang mau menggugat, hal ini tercermin dalam Pasal 3 UU PTUN Pertama (UU Nomor 9 Tahun 2004) yaitu :

Bunyi Pasal 3 :

- (1) Apabila Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan KTUN;
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan, sedangkan mengeluarkan keputusan yang dimohonkan, sedangkan jangka waktu sebagaimana telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud;
- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Hakikat peraturan di atas itu pada dasarnya setiap Badan atau Pejabat TUN itu wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang diterima apabila hal yang dimohonkan kepadanya itu menurut peraturan dasarnya adalah menjadi kewajibannya. Bilamana ia malalaikan kewajibannya itu, maka walaupun ia tidak berbuat apa-apa terhadap permohonan yang diterimanya itu, undang-undang menganggap Badan atau Pejabat TUN itu telah menolak permohonan tersebut. Dari sini dapat terlihat bila dikaitkan kepada pembahasan sebelumnya, bahwa pihak yang mau menggugat itu bisa juga lebih dahulu menggugat BPN yang merupakan Badan atau Pejabat TUN, namun bilamana tidak ada tanggapan dari BPN tentang pembatalan hak atas tanah, maka dianggap BPN sudah mengeluarkan penetapan tertulis, yang mana merupakan KTUN, karena itu kemudian pihak yang menggugat bisa menggugat ke KTUN yang baru itu

(penolakan dari BPN) kepada Pengadilan TUN atas dasar Kantor Pertanahan yang menerbitkan sertifikat padahal tidak memenuhi syarat administrasi, dan karenanya dapat dikatakan telah melakukan perbuatan yang seharusnya tidak menerbitkan sertifikat yang mana berarti telah menggunakan wewenangnya melampaui kewenangannya.

3.2.3 Faktor-Faktor Yang Dapat Menyebabkan Batalnya Suatu Hak Guna Bangunan Yang Didirikan Diatas Hak Pengelolaan

Pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dapat didirikan suatu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai (yang mana untuk kepentingan pembangunan wilayah pemukiman) dengan melalui pengusulan pada Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan. Dengan adanya suatu pengusulan maka pemberian hak atas tanah diatas suatu tanah Hak Pengelolaan tetap harus melalui persetujuan dari gubernur wilayah setempat atau dapat pula melalui persetujuan dari pihak BPN. Oleh karena harus terpenuhinya persyaratan persetujuan ini, maka suatu hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan dapat dibatalkan bila tidak melalui prosedur pengusulan yang benar.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri selama jangka waktu tertentu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA. Hak Guna Bangunan diberikan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun. Sesudah jangka waktu HGB dan perpanjangannya berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HGB di atas tanah yang sama, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 PP Nomor 40/1996.

Dengan diberikannya suatu Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan tidak menyebabkan tanah Hak Pengelolaan hapus atau tersisihkan oleh eksistensi tanah yang bersangkutan. Pemilik tanah Hak Pengelolaan tetap memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kewajiban-kewajiban sebagai pemilik Hak Pengelolaan sebagaimana yang diatur dalam UUPA dan peraturan-peraturan agrarian lainnya. Namun, apabila tanda bukti hak atas tanah (sertifikat hak atas

tanah) yang telah diterbitkan dan terdapat hal-hal yang menyebabkan batalnya karena dalam pengurusannya terdapat unsur-unsur paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-lain atau prosedur formilnya tidak sesuai atau dilanggar, serta akibat hukumnya batal maka sertifikat Hak Guna Bangunan tersebut dapat dikatakan cacat hukum.⁴⁴

Yang dikategorikan sertifikat cacat hukum adalah :⁴⁵

1. Sertifikat asli tapi palsu (aspal), dapat terjadi apabila sertifikat tanah tersebut diterbitkan secara resmi oleh Kantor Badan Pertanahan setempat, serta secara resmi merupakan turunan dari buku tanah, dan struktur yang ada dikantor badan pertanahan. Bukti kepalsuan sertifikat tersebut baru terungkap dalam hal terjadinya sengketa dan dalam pembuktian kebenarannya perlu diteliti persyaratan awal pengajuan permohonan. Hal ini biasa terjadi pada sertifikat yang sebenarnya pada saat pendaftaran dilakukan sudah ditarik dari peredaran setelah dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku lagi setelah dibuktikan pemalsuannya melalui keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
2. Sertifikat palsu, merupakan sertifikat tanah yang cacat hukum secara formal baik formal maupun materilnya, data dipalsukan. Buku sertifikat tanah dicetak dan ditanda tangani sendiri dengan meniru cara pengisian tanda tangan dan stempel yang sah. Sertifikat ini mudah diketahui pada waktu akan dilaksanakan perbuatan hukum seperti jual beli, hibah, tukar menukar yang akan dituangkan dalam akte PPAT dan diketahui pada saat dilakukan pengecekan terhadap data-data pada sertifikat tersebut tidak tercantum dalam daftar pada kantor pertanahan setempat.
3. Sertifikat ganda/tumpang tindih. Sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih seluruh atau sebagiannya. Terjadinya sertifikat ganda karena tidak ditetapkan peta pendaftaran.

⁴⁴ Rusmadi Murrad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 29.

⁴⁵ Khairina, *Sertifikat Cacat Hukum dalam Hukum Pertanahan di Indonesia*, Juris Volume, Vol. XIII, No. 1, Juni 2014, hlm. 33.

Pembuktian hak atas tanah berupa sertifikat tanah, berlaku sebagai alat pembuktian, sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat haruslah merupakan data yang benar, karena sangat penting dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Namun demikian, pada saat ini banyak sekali kita melihat dan mendengar sertifikat yang dimiliki seseorang itu tidak bisa digunakan sebagai alat bukti apabila terjadinya sengketa tanah di Pengadilan. Sehingga seringkali sertifikat yang dimiliki tidak lagi dapat mempertahankan hak seseorang terhadap sebidang tanah. Penyebab semua itu dapat dikarenakan sertifikat yang mereka miliki itu cacat hukum.

Cacat hukum terhadap keberadaan sertifikat tanah, terjadi akibat :

1. Cacat administrasi, meliputi 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, data yuridis atau data data fisik tidak benar, atau kesalahan lainnya yang bersifat administratif, hal ini terjadi pada waktu si pemohon ingin mengajukan penerbitan sertifikat ke Badan Pertanahan Nasional (Pasal 107 PMNA/Ka BPN Nomor 9 Tahun 1999).
2. Sertifikat cacat hukum karena putusan pengadilan, diakibatkan dalam permohonan penerbitan sertifikat tersebut terdapat unsur-unsur penipuan, paksaan, dan pemalsuan yang menyebabkan sertifikat tersebut harus dibatalkan. Penipuan yang dimaksud adalah penipuan terhadap data-data, orang yang tidak berhak menjadi berhak. Paksaan yang dimaksud yaitu dengan jalan memaksa untuk memberikan keterangan-keterangan demi memperkuat kepemilikan tanah tersebut, padahal sebenarnya dia tidak berhak atas tanah tersebut. Pemalsuan terjadi apabila surat-surat yang diperlukan tidak bisa diperoleh dengan baik, maka dipalsukan identitas melalui Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Menurut Ali Achmad Chomzah, kewenangan administrasi untuk mencabut dan membatalkan suatu surat keputusan pemberian hak atas tanah adalah menjadi kewenangan kepala BPN termasuk langkah-langkah kebijakan yang akan diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak

dapat dilaksanakan (*non eksekutable*). Semua ini agar diserahkan kepada Kepala BPN untuk menilainya dan mengambil langkah lebih lanjut.⁴⁶

Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Pembatalan dilakukan dengan Keputusan Menteri Agraria dan menteri dapat melimpahkannya kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Propinsi atau pejabat yang ditunjuk.

Keputusan hakim dalam hal ini hanya putusan yang menyatakan bahwa memang telah terdapat cacat hukum dalam penerbitan suatu sertifikat. Sedangkan dalam hal pembatalan/pencabutan suatu sertifikat yang dinyatakan cacat hukum itu adalah merupakan kewenangan dari Menteri Agraria beserta jajarannya baik ditingkat Propinsi (wilayah) maupun Kabupaten/Kota (daerah).

Bila dilihat dari banyak faktor yang mempengaruhi batalnya suatu sertifikat tanah, maka dapat dilihat bahwa apabila sertifikat Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan atas nama pihak lain atau menggunakan nama pihak lain itu merupakan suatu cacat hukum dan dapat dibatalkan oleh kantor pertanahan maupun Menteri Agraria dikarenakan pada prosedur pendaftaran sudah dijelaskan bahwa tanah yang akan disertifikatkan harus menggunakan identitas asli pemilik tanah agar tidak terjadi penipuan, paksaan, ataupun pemalsuan. Apabila menggunakan nama pihak lain, dapat dimungkinkan suatu saat nanti akan terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah di pengadilan antara pemilik tanah asli dengan pemilik sertifikat meskipun pada awalnya sudah terjadi perjanjian antara kedua belah pihak. Kantor pertanahan selaku intitusi yang berwenang dalam melakukan pembatalan sertifikat hak atas tanah relatif telah melakukan pembatalan sertifikat yang telah mendapat putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal ini dapat diindikasikan bahwa kantor pertanahan telah melakukan kesalahan dari segi administratif dan prosedural dalam menerbitkan sertifikat.

⁴⁶ Ali Achmad Chomzah, *Ibid*, hlm. 34.

BAB IV. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil pembahasan, beberapa hal dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan pengaturannya telah diatur dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan harus sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku. Salah satunya yaitu sertifikat tersebut harus menggunakan identitas asli dari pemilik atau pemegang hak atas tanah tersebut. Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan tidak boleh menggunakan atas nama orang lain/pihak lain dikarenakan dapat menyebabkan sengketa kepemilikan hak atas tanah.
2. Sertifikat Hak Guna Bangunan dapat dibatalkan apabila terjadi cacat administrasi yaitu diterbitkan atas nama orang lain/pihak lain sehingga mengakibatkan sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan menimbulkan terjadinya sengketa kepemilikan hak atas tanah di pengadilan. Apabila ternyata sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan dinyatakan oleh pengadilan tidak sah dan batal demi buku, maka konsekwensinya Kantor Pertanahan dapat melakukan pembatalan terhadap kepemilikan sertifikat hak atas tanah tersebut dan dapat diajukan gugagatan ke PTUN

4.2 Saran

Penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan haruslah menggunakan atas nama pihak yang bersangkutan itu sendiri mengenai tanah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang baik dari pihak pengelola, pemegang Hak Guna Bangunan, serta pihak yang berwenang dalam memberikan hak atas tanah sehingga menyebabkan batalnya sertifikat tanah dikarenakan cacat hukum.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Basri, Hasan. 1989. *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Jakarta: Bina Cipta.
- Chomzah, Ali Achmad. 2003. *Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah, Sertifikat dan Permasalahannya*. Jakarta: Pustaka Nasional
- Effendie, Bachtiar. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni
- Effendi, Perangin. 1989. *Hukum Agraria Di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Rajawali
- Harahap, M. Yahya. 1982. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*. Bandung: Alumni
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Djambatan
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaan*. Jakarta: Djambatan
- Hutagalung, Arie. S.. 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia
- Mahmud, Peter Marzuki. 1995. *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*. Jakarta: Rineka Cipta
- Mahmud, Peter Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum*. cetakan ke-12. Jakarta: Kencana
- Mertokusumo, Sudikno. 2008. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty
- Murrad, Rusmadi. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni
- Parlindungan, A.P.. 1994. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju
- Parlindungan, A.P. 2009. *Pendaftaran Tanah di Indonesia (PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan PP No. 37 Tahun 1998*. Bandung: Mandar

Maju

- Parlindungan, A.P.. 2015. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*. Bandung: Mandar Maju
- Parlindungan, A.P.. 2009. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (PP No. 24 Tahun 1997) Dilengkapi Dengan PP No. 37 Tahun 1998*. Bandung: Mandar Maju
- Projudikoro, Wirjono. 1991. *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*. Bandung: Sumur Badung
- Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cetakan ke-2. Jakarta: Kencana
- Santoso, Urip. 2011. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana
- Siahan, M.P.. 2003. *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Sumardjono, Maria S.W.. 2007. *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*. Mimbar Hukum. Edisis Khusus. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Sumardjono, Maria S.W.. 2008. *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Buku Kompas
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika

Jurnal

- Ana Silviana. 2017. *Pemanfaatan Tanah Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Antara Regulasi dan Implementasi*. Diponegoro Private Law Review. Vol. I (1):38
- Eman Ramelan. 2006. *Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999*, Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Vol.15 (3):196
- Danar Ariadi. 2017. *Pembatalan Sertipikat Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Hakim*. Jurnal Repertorium. Vol. IV (2):136
- Khairina. 2014. *Sertifikat Cacat Hukum dalam Hukum Pertanahan di Indonesia*. Juris Vol. Vol. XIII (1):33

Rozi Aprian Hidayat. 2016. *Analisis Yuridis Proses Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Pada Kawasan Hutan*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan. Vol. IV (2): 89

Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko. 2010. *Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Alasan Cacat Yuridis Aspek Substantif*. Jurnal Hukum Pro Justitia. Vol. XXVIII (1): 99

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 Tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3708)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai Dan Hak Pengelolaan

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu

Laman

Konfusius, <https://motivasee.com/kesuksesan-bergantung-kesiapan-sebelumnya-dan/> (diakses pada tanggal 13 Juni 2020)

