

**LEGAL PROTECTION OF HOLDER CERTIFICATE OF LAND RIGHTS THROUGH  
STATE BUSINESS DECISIONS**

**PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH  
MELALUI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA**

Andi Tira<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Law Faculty Of Bosowa University

Corresponding e-mail to : [pc@claviafhunibos.com](mailto:pc@claviafhunibos.com)

Received : October 21, 2019      Accepted : November 18, 2019      Published : November 22, 2019

**Abstract**

Penelitian ini dilakukan di kota Makassar, dengan tujuan untuk mengetahui perlindungan hukum pemegang sertifikat hak milik atas tanah melalui keputusan hukum tata usaha Negara. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan focus kajian yuridis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah dikeluarkan dianggap sah menurut hukum, akan tetapi di dalam praktiknya hampir semua surat keputusan terdapat klausula pengaman yang berbunyi, "Apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan dan kekurangan, maka surat keputusan ini akan ditinjau kembali". Rumusan seperti ini bertentangan dengan asas kepastian hukum karena klausula ini dapat menggoyahkan sendi-sendi kepastian hukum dan melemahkan perlindungan hukum kepada subjek hukum. Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahanpun kerap kali dibatalkan seperti pembatalan sertifikat hak atas tanah walaupun sertifikat ini merupakan bentuk pengakuan dari pemerintah terhadap hak-hak atas tanah masyarakat dan mempunyai akibat hukum, namun masih banyak kasus pemegang sertifikat hak atas tanah yang beriktikad baik, dihadapkan pada gugatan pihak lain yang merasa berkepentingan dengan tanah/sertifikat tersebut. Hal ini membuktikan bahwa dengan memiliki sertifikat tanah, dalam kaitan dengan kepastian dan perlindungan hukum pemilik tanah belum aman dari gugatan pihak-pihak yang merasa berkepentingan dengan terbitnya sertifikat tanah.

**Kata Kunci:** Perlindungan Hukum, Sertifikat, Keputusan Tata Usaha Negara.

**Abstract**

*This research was conducted in the city of Makassar, with the aim of finding out the legal protection of the holders of certificates of land rights through a state administrative law decision. This research is a qualitative research with a focus on descriptive juridical studies. The results showed that the State Administration Decree (KTUN) that was issued was considered valid according to the law, but in practice almost all of the decree contained a security clause that reads, "If in the future there are errors and deficiencies, then this decree will be reviewed back". This formulation is contrary to the principle of legal certainty because this clause can shake the joints of legal certainty and weaken legal protection for legal subjects.*

*State Administrative Decrees in the land sector are often canceled, such as cancellation of land rights certificates, although this certificate is a form of recognition from the government of community land rights and has legal consequences, but there are still many cases of certificate of land rights holders in good faith, faced in the lawsuit of other parties who feel an interest in the land / certificate. This proves that by having a land certificate, in connection with the certainty and legal protection of landowners, it is not safe from being sued by parties who feel they have an interest in the issuance of land certificates.*

**Keywords:** Legal Protection, Certificates, State Administrative Decisions.

## Pendahuluan

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhannya, seperti untuk bercocok tanam, tempat bermukim atau tempat melakukan usaha. Untuk mengimbangi pemberdayaan sumber daya alam khususnya tanah yang sifatnya tidak bertambah dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang cenderung meningkat, maka perlu dibuatkan aturan sebagai batasan bertindak dalam memberdayakan sumber daya alam.

Di Indonesia, masalah sumber daya alam diatur dalam konstitusi pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945. Pasal ini memberi landasan hukum bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Pasal ini dikukuhkan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada Pasal 2 ayat (1) bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.

Pemerintahan yang berdasar atas hukum dan hak menguasai negara atas tanah membawa konsekuensi adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat sehingga kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dan rakyat sebagai subjek pemilik hak atas tanah dapat selalu bersesuaian atau sejalan. Dalam bidang pertanahan, jaminan perlindungan hukum juga sangat urgensi khususnya perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah. Sejatinya, kepentingan rakyat sebagai pemilik tanah di Indonesia mewajibkan kepada pemerintah untuk mengembang amanah memberi dan menjaga perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat atas tanahnya baik melalui peraturan perundang-undangan yang berkeadilan maupun melalui Keputusan-Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara (Badan/Pejabat TUN) dalam menyelenggarakan pemerintahan yang “bersih”.

Dengan adanya perlindungan hukum, masyarakat akan merasa aman walaupun dalam kehidupan bermasyarakat seringkali menjadi bahan perdebatan, bahwa hukum yang dibuat oleh pemerintah baik berupa peraturan perundang-undangan maupun Keputusan Badan/Pejabat TUN seringkali tidak berfungsi secara optimal dalam arti bahwa, hukum yang dibuat tidak sepenuhnya ditaati. Padahal, berdasarkan konsepsi negara hukum, maka sudah seharusnya hukum yang diciptakan bukan hanya sebagai sarana atau instrument bagi pemerintah untuk melancarkan proses kegiatan pemerintah dan melakukan pengawasan serta pengendalian terhadap masyarakat, akan tetapi juga dapat berfungsi sebagai sarana perlindungan hukum atas kepentingan masyarakat. (Aminuddin Ilmar, 2016:285)

Mengemukanya issu-issu hukum pertanahan seperti masalah hukum pendaftaran hak atas tanah, tidak terlepas dari banyaknya gugatan terkait penerbitan sertifikat hak (hak milik) atas tanah yang diterbitkan oleh administrasi negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional

(BPN). Berkaitan dengan sengketa sertifikat hak milik atas tanah, berikut penulis mengutip hasil penelitian Muhallis Menca, Kepala Bidang Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2016, tentang sertifikat hak atas tanah yang digugat Di Pengadilan Tata Usaha Negara mulai tahun 2011 sampai dengan tahun 2015, sebagai berikut:

Tabel 1: Sertifikat Hak atas Tanah yang Digugat Di Pengadilan Tata Usaha Negara (2011-2015)

No	Tahun	Jumlah
1	2011	21 bidang
2	2012	63 bidang
3	2013	32 bidang
4	2014	30 bidang
5	2015	35 bidang
	Jumlah	181 bidang

Sumber: Data Primer yang diolah tahun 2016.

Data di atas menunjukkan bahwa gugatan terhadap sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 cukup banyak yaitu terdapat 181 bidang tanah sebagai sertifikat hak atas tanah yang dipermasalahkan atau digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini dapat dijadikan indikator bagi pemerintah agar terus melakukan upaya-upaya peningkatan pelayanan administrasi pertanahan, maupun upaya penyesuaian pranata hukum pendaftaran tanah dengan perkembangan zaman.

Selanjutnya data penelitian penulis pada tahun 2019, terkait dengan jumlah sertifikat hak milik atas tanah yang bermasalah atau digugat melalui PTUN Makassar, sbb:

Tabel 2: Sertifikat Hak milik atas Tanah di Sulawesi Selatan yang digugat Melalui PTUN Makassar (Tahun 2016-2018)

No.	Tahun	Jumlah
1	2016	87 bidang
2	2017	55 bidang
3	2018	59 bidang
	Jumlah	201 bidang

Sumber: Data primer yang diolah,Juni 2019

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa untuk wilayah hukum Sulawesi Selatan dalam tenggang waktu tiga tahun terdapat sebanyak 201 sertifikat hak milik atas tanah yang penerbitannya dipermasalahkan/digugat melalui PTUN Makassar. Hal ini mengindikasikan bahwa proses penerbitan sertifikat sebagai surat keputusan tata usaha negara masih diragukan kebenarannya sehingga kedudukan sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah disinyalir belum dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik atas tanah.

Menurut SF. Marbabun, (Ridwan HR, 2017:168) bahwa “Dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Administrasi Negara, meskipun surat keputusan itu mengandung kekurangan. Jika Pejabat Administrasi Negara dapat sewaktu-waktu mencabut atau membatalkan surat keputusan yang telah dikeluarkannya, tindakan demikian kecuali dapat merugikan penerima surat keputusan juga dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap tindakan yang dilakukan oleh Badan/Pejabat

Administrasi Negara. Karena ketiadaan kepastian hukum, maka masyarakat akan selalu meragukan setiap tindakan yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Administrasi Negara.

Upaya hukum bagi pencari keadilan pertanahan melalui PTUN maupun Peradilan Umum memang dimungkinkan oleh sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia yaitu sistem publikasi negatif bertendensi positif. Hal ini berdasar pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA bahwa “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Kata kuat bermakna hukum bahwa sertifikat yang telah diterbitkan oleh pemerintah masih terbuka kemungkinan untuk digugat apabila terdapat pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya sertifikat tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dirumuskan masalah: Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik atas tanah melalui keputusan hukum tata usaha negara? Penelitian ini dilakukan di kota Makassar, dengan tujuan penelitian untuk mengetahui perlindungan hukum pemegang sertifikat hak milik atas tanah melalui keputusan hukum tata usaha Negara. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan focus kajian yuridis deskriptif.

## B. Hasil dan Pembahasan

### 1. Keputusan Tata Usaha Negara dalam Sertifikat Hak Milik atas Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah sertifikat berarti tanda atau surat keterangan (penyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau suatu kejadian.

Berdasarkan Pasal 32 Peraturan Pemerintah (PP) No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ditegaskan bahwa:

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 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.

Menurut *Council of Europe*, (A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017:188) yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah tindakan atau keputusan individual yang:

- a. diambil dalam rangka pelaksanaan kekuasaan publik
- b. sifatnya secara langsung memengaruhi hak, kebebasan atau kepentingan orang atau badan-badan hukum privat
- c. bukan tindakan dalam rangka melaksanakan fungsi peradilan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peadilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, digunakan istilah KTUN. Pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No.51 Tahun 2009 ditegaskan bahwa:

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

Menurut UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 7, istilah KTUN disebut juga dengan Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Administrasi Negara. Penyamaan KTUN dengan Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Administrasi Negara oleh UU No.30 Tahun 2014 memiliki pengertian yang berbeda sebagai berikut:

Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 3 UU No.5 Tahun 1986) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sedangkan Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Administrasi Negara (Pasal 1 angka 7 UU No.30 Tahun 2014) bahwa Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. (A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017:189)

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dijelaskan pengertian KTUN (telah diuraikan di atas). Berdasarkan itu dapat ditarik unsur-unsur sbb;

1. Penetapan Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat tertulis
2. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara sesuai peraturan yang berlaku
3. Bersifat kongkret
4. Individual
5. Final
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang.

Surat KTUN adalah penetapan Pejabat TUN yang bersifat tertulis. Sifat tertulis menunjuk isi bukan bentuk dari keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat TUN. Sifat tertulis KTUN dapat terpenuhi apabila:

- a. Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan
- b. Maksud dan mengenai hal apa isi tulisan,dan
- c. Kepada siapa tulisan ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Sertifikat hak milik atas tanah sebagai KTUN dibuat dalam bentuk tertulis. Adapun isi tulisan sertifikat intinya berisi nama pemegang hak, jenis hak atas tanah, lokasi/alamat tanah, luas dan batas tanah, nomor sertifikat, surat ukur dan sebagainya. Isi sertifikat dimaksudkan untuk mempermudah pembuktian tentang data yuridis dan data fisik sebidang tanah. Di dalam UUPA telah ditegaskan tujuan diterbitkan sertifikat adalah untuk memberikan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah. Sertifikat sebagai alat bukti hak diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA bahwa sertifikat diterbitkan sebagai alat bukti hak atas tanah yang bersifat “kuat”.

Surat KTUN berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tindakan Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan/Pejabat TUN yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh badan perwakilan rakyat bersama pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat secara umum. (Yudi Setiawan, 2017:156).

Surat KTUN bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam KTUN tidak bersifat abstrak tetapi berwujud tertentu. Sertifikat hak milik atas tanah bersifat konkret. Dalam hal ini, objek (tanah) secara jelas dituliskan dalam sertifikat yaitu tentang luas, letak dan batas tanah. Kemudian kepada siapa KTUN itu dikeluarkan, dalam hal ini nama pemilik hak atas tanah (pemegang sertifikat), harus secara jelas disebutkan dalam sertifikat. Artinya objek dan subjeknya harus disebutkan secara tegas dan jelas dalam sertifikat hak milik atas tanah.

Surat KTUN bersifat individual artinya sertifikat itu dikeluarkan Kepala Kantor Pertanahan, ditujukan kepada orang atau subjek tertentu. Jika yang ditujukan lebih dari seorang, maka tiap-tiap orang yang terkena keputusan harus disebutkan namanya satu per satu. Sertifikat hak milik atas tanah bersifat individual karena menyebutkan satu/beberapa nama sebagai pemegang sertifikat. Artinya orang yang tercantum namanya pada sertifikat menunjukkan dia sebagai pemilik tanah dan telah memperoleh pengakuan dari pemerintah sebagai pemilik hak atas tanah yang dilindungi dari gangguan pihak yang lain. Pengakuan ini meletakkan hak bagi pemilik untuk memanfaatkan tanah sesuai kepentingannya. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA ditegaskan bahwa surat-surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang “kuat”. Artinya sertifikat hak milik atas tanah dipandang sebagai alat bukti kepemilikan tanah yang sah sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya tentang keabsahannya.

Surat KTUN sebagai keputusan final, artinya keputusan tersebut telah bersifat definitif (sesuatu yang pasti) sehingga penerbitan keputusan mempunyai akibat hukum tertentu. Akibat hukum yang ditimbulkan yakni perubahan suasana hubungan hukum yang telah ada, seperti menerbitkan hubungan hukum baru atau menghapus hubungan hukum. Sertifikat hak milik atas tanah merupakan keputusan definitif yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan merupakan keputusan final sehingga tidak memerlukan persetujuan instansi lainnya dalam hal penerbitan sertifikat tanah. BPN memiliki kewenangan bersifat delegasi (Ridwan HR, 2017:101). BPN diberi kewenangan untuk melakukan suatu proses/tindakan hukum berkaitan menerbitkan sertifikat. Konsekuensi hukum kewenangan (delegasi), Apabila panitia pendaftaran tanah melakukan kesalahan dalam penerbitan sertifikat tanah, maka Kantor Pertanahan dapat digugat melalui PTUN.

Surat KTUN menimbulkan akibat hukum. Penetapan tertulis menimbulkan suatu perubahan dalam hubungan-hubungan hukum yang telah ada, misalnya melahirkan hubungan hukum yang baru, mengubah, dan menghapus hubungan hukum yang telah ada. Sertifikat tanah menimbulkan akibat hukum, artinya sertifikat tanah dapat menimbulkan hak dan kewajiban kepada pemilik tanah.

Unsur-unsur yang terdapat dalam KTUN sama dengan unsur-unsur yang terkandung dalam sertifikat (hak milik atas tanah), sehingga kedudukan sertifikat dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dapat disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam bahasa Belandanya disebut *beschikking*. **Beschikking** (Ridwan HR, 2017:142) adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan ini berasal dari organ pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan hukum publik, dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan.

Penerbitan sertifikat merupakan perbuatan hukum pemerintah yang dilakukan oleh organ pemerintah atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara. Menurut Muchsan, (Philipus M.Hadjon,1987:37) unsur-unsur perbuatan hukum pemerintah meliputi:

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Sertifikat sebagai KTUN akan mempunyai kekuatan hukum dengan tidak mengandung kekurangan-kekurangan/cacat-cacat, baik secara formil maupun secara materiil. Penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai KTUN harus memperhatikan persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechstgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*). Pengertian kekuatan hukum dalam Hukum Administrasi Negara dihubungkan dengan penetapan yang sah. Suatu penetapan sah apabila penetapan tersebut memenuhi persyaratan formil dan materiil sebagai berikut: (Philipus M.Hadjon,1987:48)

Syarat-syarat formil, meliputi:

1. Syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan yang harus dipenuhi
2. Keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu.
3. Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi
4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan dan tidak boleh dilupakan.

Syarat-syarat materiil meliputi:

- a. Alat/organ pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang.
- b. Dalam kehendak alat pemerintahan yang membuat keputusan itu tidak boleh ada kekurangan yuridis, yaitu tidak boleh ada paksaan (*dwang*), kekeliruan (*dwaling*), dan penipuan (*bedrog*)
- c. Keputusan itu harus mengandung kebenaran tentang fakta-fakta dan tidak boleh ada kekeliruan hukum.
- d. Isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai dan tidak mengandung penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*)

Secara teoritis dalam Hukum Administrasi Negara, dikenal beberapa macam sifat keputusan di antaranya adalah keputusan deklarator dan keputusan konstitutif. Keputusan deklarator adalah keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut. Keputusan mempunyai sifat deklarator manakala keputusan itu dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau keputusan itu maksudnya mengakui suatu hak yang sudah ada. Sedangkan keputusan konstitutif adalah suatu keputusan yang melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum atau keputusan itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu. (Ridwan HR, 2010: 157)

Penegasan sertifikat hak atas tanah sebagai KTUN telah mendapat tempat dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 140 K/TUN/2000 tanggal 11 Februari 2002 menyatakan: Sertifikat tanah termasuk Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat deklatoris, artinya di balik keputusan tersebut terdapat pemegang hak yang sebenarnya (*de ware reschtsstitel*).

## 2. Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik atas Tanah

Menurut Soedikno Mertokusumo, (Ridwan HR, 2016:266) bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan/penegakan hukum dapat terlaksana secara normal dan damai, tetapi dapat juga terjadi karena pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lainnya. Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya itulah yang harus mendapatkan perlindungan hukum.

Menurut Philipus M.Hadjon, (1987:38) perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang dapat melindungi sesuatu hal dari hal lainnya. Lebih lanjut menurut Hadjon, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif.

Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah sengketa. Warga negara diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang defenitif. Perlindungan hukum jenis ini sangat penting, sesuai maxim “mencegah lebih baik dari pada mengobati”. Upaya mencegah terjadinya sengketa dipandang selalu lebih menguntungkan dibanding harus menyelesaikan sengketa yang terjadi karena bisa membutuhkan waktu lebih lama, tenaga dan biaya yang lebih banyak, bahkan dapat menimbulkan korban sehingga penyelesaian sengketa lebih rumit. Perlindungan hukum yang preventif juga memotivasi pemerintah agar lebih berhati-hati dalam melakukan tindakan atau mengambil suatu keputusan. (A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017:204-205).

Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum dilakukan oleh Pengadilan Umum di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum dari tindakan pemerintah bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Penegakan peraturan dalam melindungi hak asasi manusia, dapat melalui Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana dan Hukum Perdata. Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan hukum akhir berupa pemberian sanksi seperti, denda, penjara, ganti kerugian, dan pidana tambahan. (Philipus M.Hadjon, (1987:3)

Menurut Steven J. Heyman, (A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017:201). perlindungan hukum memiliki tiga elemen pokok:

- Pertama: Perlindungan hukum terkait dengan kedudukan atau keadaan individu, yang berarti kedudukan sebagai orang bebas dan warga negara.
- Kedua : Perlindungan hukum terkait dengan hak-hak substantif, yang berarti hukum mengakui dan menjamin hak individu untuk hidup, kebebasan, dan kepemilikan.
- Ketiga : Pengertian paling dasar dari perlindungan hukum adalah terkait dengan penegakan hak, yaitu cara khusus pemerintah mencegah tindakan pelanggaran terhadap hak-hak substantif, memperbaiki, dan memberikan hukuman atas pelanggaran tersebut.

Perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah pada prinsipnya memiliki tujuan sebagai berikut: (A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017:204).

1. Perlindungan hukum dalam rangka menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara
2. Perlindungan hukum dalam rangka mencegah terjadinya tindakan yang merugikan hak-hak warga
3. Perlindungan hukum menyediakan akses bagi warga untuk menghentikan tindakan pelanggaran, mendapatkan ganti kerugian, atau tindakan pemulihan atas pelanggaran haknya.
4. Perlindungan hukum menjamin tersedianya ganti kerugian atau tindakan pemulihan terhadap hak warga negara yang telah dirugikan.

Tujuan pendaftaran tanah dari segi administratif yaitu mewujudkan tertib administrasi pertanahan, dari segi normatif yaitu untuk mencapai kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap masyarakat (pemilik tanah). Sedangkan bagi masyarakat tujuan mendaftarkan hak atas tanahnya agar mereka aman dari gangguan pihak lain yang dapat merugikan dirinya terkait pemanfaatan hak atas tanahnya, karena tanah bagi masyarakat adalah sumber kesejahteraan dan kebahagiaan.

Instrumen hukum yang bersifat preventif dalam PP No.24 tahun 1997 dapat dicermati melalui:

1. Ketentuan Pasal 17 sampai Pasal 20 yang mengatur penetapan batas bidang-bidang tanah. Ketentuan pasal ini mewajibkan panitia pendaftaran tanah untuk melibatkan masyarakat sebagai saksi dan sumber informasi penelusuran riwayat tanah. pengukuran bidang tanah harus disaksikan oleh pemohon penerbitan sertifikat, pemilik hak bersebelahan dan aparat pemerintah setempat. Ketentuan ini bertujuan agar masyarakat diberi kesempatan untuk mengklaim jika terdapat kekeliruan sebelum sertifikat diterbitkan. Hal ini memberi perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan agar dalam proses penerbitan sertifikat tidak dirugikan.
2. Ketentuan Pasal 26 sampai Pasal 28 yang mengatur tentang pengumuman peta bidang tanah sebagai hasil pengukuran bidang tanah sebelum sertifikat diterbitkan yaitu selama 30 hari dalam hal pendaftaran sistematis dan 60 hari dalam hal pendaftaran sporadik.

Faktor penyebab sertifikat yang bermasalah masih selalu dikaitkan dengan persoalan ketelitian atau kecermatan pejabat pendaftaran tanah. Asas kecermatan ini menjadi pemandu bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik, dan selalu menjadi ranah pembahasan yang utama jika yang dibahas adalah penerbitan sertifikat. Asas kecermatan mengandung arti, bahwa keputusan harus dipersiapkan dan diambil secara cermat. Asas ini mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil suatu keputusan, meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan semua kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya. (Philipus M. Hadjon, 1987:274).

Selain asas kecermatan, dalam Hukum Administrasi Pemerintahan juga dikenal asas praduga *rechtmäßig*. Menurut Philipus M. Hadjon (A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017:62-63). Asas praduga *rechtmäßig* adalah setiap tindakan pemerintah selalu dianggap *rechtmäßig* sampai ada pembatalannya. Hal yang senada juga dikemukakan oleh Indroharto bahwa “Dalam hukum TUN itu berlaku asas yaitu selama KTUN itu tidak digugat, maka selalu ia dianggap sah menurut hukum. KTUN semacam itu berlaku sah dan memperoleh kekuatan hukum tetap kalau

tenggang waktu untuk menggugat telah lewat tanpa adanya suatu gugatan yang ditujukan terhadapnya... berlakunya asas bahwa suatu KTUN itu selalu dianggap sah selama tidak ada yang menggugatnya. Tampak refleksinya pada:

- a. Ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa gugatan tidak menunda dilaksanakannya keputusan yang digugat.
- b. Keputusan-keputusan TUN itu selalu dianggap mempunyai “kekuatan hukum yang formal” yang juga diakui hakim perdata apabila tidak diajukan gugatan terhadap keputusan demikian itu atau gugatan yang diajukan terhadapnya telah berhasil”.

Asas praduga *rechtmatig* dikonkretkan pada Pasal 19 ayat (2), Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang bersifat “kuat”. Makna kata “kuat” adalah sertifikat dianggap sebagai alat pembuktian hak atas tanah yang sah sepanjang belum dibuktikan bahwa sertifikat itu memiliki kekurangan/cacat hukum.

Asas kecermatan, asas *rechtmatig* dan ketentuan UUPA di atas sesungguhnya bertujuan untuk memberi perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik atas tanah bahwa sebelum sertifikat dibatalkan harus melalui upaya hukum pembuktian melalui pengadilan. Upaya penyelesaian sengketa pertanahan sudah masuk dalam ranah penegakan hukum. Keberadaan masyarakat menjadi prioritas utama pemerintah, dalam hal ini Philipus M. Hadjon menyebutnya sebagai perlindungan hukum yang bersifat regresif.

Pihak yang merasa berkepentingan dengan terbitnya sertifikat atas nama seseorang dapat mengajukan gugatan melalui PTUN dengan ketentuan Pasal 55 PTUN bahwa:

“Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu Sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”

Suatu Keputusan dan/tindakan dinyatakan tidak sah menurut Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa:

Keputusan dan/atau tindakan tidak sah apabila:

1. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang
2. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya
3. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang.

Akibat hukum dari keputusan dan/tindakan yang dapat dibatalkan ditentukan dalam Pasal 71 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 bahwa:

1). Keputusan dan/atau tindakan dapat dibatalkan apabila:

- a. Terdapat kesalahan prosedur
- b. Terdapat kesalahan substansial

2). Akibat hukum keputusan dan/atau tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. Tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan, dan
- b. Berakhir setelah ada pembatalan.

Sarana perlindungan hukum represif berupa penyelesaian masalah pertanahan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Penyelesaian kasus pertanahan dapat dilakukan melalui pengaduan kepada Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/Kepala Kantor BPN RI atau Kanwil BPN provinsi atau Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten. Apabila pengaduan tidak memperoleh jawaban atau solusi, dapat melalui gugatan Peradilan Umum bila menyangkut pembuktian hak-hak atas tanah (hak keperdataan) dan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara bila menyangkut keabsahan KTUN (sertifikat tanah)

### C. Kesimpulan

Unsur-unsur yang terdapat pada Keputusan Tata Usaha Negara memenuhi unsur-unsur yang terdapat pada sertifikat tanah. Pemegang sertifikat hak milik atas tanah dapat memperoleh perlindungan hukum baik secara preventif maupun represif melalui Keputusan Tata Usaha Negara

## DAFTAR PUSTAKA

- A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta  
Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta  
Kansil, C.S.T,1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta  
Lawrence R.Friedman, 2001,*Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Terjemahan oleh Wishnu Basuki, Tatanusa, Jakarta  
Muhallis Menca, 2016, Disertasi, *Hakikat Pendaftaran Tanah dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Keadilan*.  
Philipus M.Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia.( Sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya, oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara)*. PT, Bina Ilmu, Surabaya  
Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta  
Ridwan HR, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta  
Salim,HS. dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori-Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RadjaGrafindo Persada, Jakarta  
Satjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung  
Sudikno Mertokusumo, 2010, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta  
Yudhi Setiawan,dkk, 2017, *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.

