

**KAJIAN YURIDIS PROSES PEMBATALAN
SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH DI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA¹**

Oleh: Miracle G. H. Lontoh²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana mekanisme penerbitan sertifikat hak milik atas tanah berdasarkan ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia dan bagaimana proses pembatalan sertifikat hak milik atas tanah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Mekanisme penerbitan sertifikat hak milik atas tanah menurut ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia adalah dengan stelsel negatif, dimana sering menimbulkan persoalan baru dalam kenyataannya, hal ini karena negara tidak menjamin si pemegang sertifikat hak milik tersebut bebas dari gugatan pihak lain. Selama bisa dibuktikan sebaliknya, maka terhadap sertifikat hak milik tersebut dapat dibatalkan melalui gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. 2. Sertifikat hak milik atas tanah dapat dimintakan pembatalannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang meliputi kedudukan hukum (wilayah hukum) pejabat (Kepala BPN) berada. Gugatan didaftarkan di kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha negara dengan memperhatikan tenggang waktu menggugat yaitu 90 (Sembilan puluh) hari terhitung keputusan (sertifikat) itu dikeluarkan dan diketahui.

Kata kunci: Kajian Yuridis, Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah, Pengadilan Tata Usaha Negara.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah karena sertifikat (hak milik) yang diterbitkan itu merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*), yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara,³ yang

bersifat *beschikking* merupakan bentuk pengakuan hak milik atas tanah bagi pemilikinya.

Adanya gugatan oleh pihak lain yang merasa memiliki tanah ke pengadilan dikarenakan pendaftaran tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menggunakan sistem publikasi negatif dan negara tidak memberikan jaminan. Adapun dalam sistem pendaftaran positif kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara. Didalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.⁴

Selain sertifikat palsu, persoalan lain adalah adanya sertifikat ganda. Sertifikat ganda adalah sebidang tanah yang mempunyai lebih dari satu sertifikat, terjadi tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Sertifikat ganda terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap kantor pertanahan dibuat, dan atau gambar situasi/surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertifikat ganda akan kecil sekali.

Apabila terjadi sertifikat ganda, maka harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan memeriksa dokumen pendukung. Hal ini bisa berlangsung lama, apalagi jika terjadi gugatan sertifikat ke pengadilan, untuk meminta pembatalan bagi pihak yang dirugikan. Lahirnya sertifikat ganda, tidak lepas dari tindakan pejabat Kantor Pertanahan itu sendiri, seperti membatalkan sebuah sertifikat yang lama dan menerbitkan sertifikat yang baru atas nama orang lain tanpa sepengetahuan pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat tanah yang lama. Bahkan penerbitan sertifikat yang baru dilakukan oleh pejabat Kantor Pertanahan tanpa prosedur hukum.

Permasalahan pembatalan sertifikat tanah merupakan yang krusial, karena tidak semua putusan pengadilan yang sudah *inkracht van gewijsde* itu mengikat pemerintah, lebih lagi bila pemerintah tidak termasuk salah satu pihak dari perkara yang bersangkutan. Untuk menghindari kekusutan penyelesaian tanah dan sertifikat tanah yang diperkarakan, maka terhadap putusan pengadilan yang menyatakan "dapat dijalankan terlebih dahulu" atau

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Alfreds J. Rondonuwu, SH, MH; Drs. Tommy M. R. Kumampung, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 14071101449

³ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁴ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 459/K/Sip/1975

permohonan *uit voorbaar bij voorraad*, khususnya yang menyangkut hak-hak atas tanah seperti bangunan dan tanaman di atasnya, maka Badan Pertanahan Nasional tidak melaksanakan putusan sedemikian.

Jika selama proses perkara masih berlangsung atas permintaan salah satu pihak yang berperkara harus dilakukan pengamanan atas hak tanah tersebut dalam bentuk pencegahan *mutatis mutandis*-nya (aktivitas administrasi mengenai hak atas tanah yang bersangkutan dibekukan).⁵ Hal yang demikian amat dilemati, disatu sisi akan mempengaruhi wibawa pengadilan karena seharusnya putusan pengadilan dihormati dan dijalankan dengan sebaik-baiknya, sehingga pencari keadilan akan merasakan akibat dari perkara yang dimenangkannya.

Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai pengadilan yang berwenang untuk menguji segala bentuk tindakan administrasi pemerintahan disisi lain berfungsi sebagai benteng bagi para pencari keadilan untuk mencari perlindungan dari kesewenang-wenangan pemerintah dalam mengeluarkan suatu keputusan (Tata Usaha Negara) yang bisa merugikan kepentingan hukum pencari keadilan.

Dengan adanya lembaga pengadilan yang berkompetensi menguji tindakan administrasi tersebut, niscaya tindakan pejabat Tata Usaha Negara yang bisa merugikan hak dan kepentingan hukum dari warga negara yang dirugikan akibat terbitnya keputusan yang bertentangan dengan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik itu, bisa diminimalisir, dan disisi yang lain adalah sebagai bentuk mekanisme kontrol bagi pejabat pemerintahan tersebut.

Pembatalan sertifikat adalah hak setiap warga negara yang merasa dirugikan akibat diterbitkannya sertifikat tersebut. Sistem publikasi negatif adalah salah satu alasan dibalik kebolehan menggugat sertifikat hak milik atas tanah yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan (BPN). Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengangkat penulisan skripsi ini dengan judul "*Kajian Yuridis Proses Pembatalan Sertifikat*

Hak Milik Atas Tanah di Pengadilan Tata Usaha Negara".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme penerbitan sertifikat hak milik atas tanah berdasarkan ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia?
2. Bagaimana proses pembatalan sertifikat hak milik atas tanah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian Yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing-masing hukum normatif. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian dibandingkan dan ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Ketentuan Pendaftaran Tanah di Indonesia

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA mengandung makna bahwa tindakan pendaftaran tanah oleh pemilik tanah tidak lain untuk memperoleh kepastian hukum. Sistem pendaftaran negatif pada dasarnya tidak menjamin hak kepemilikan, sedangkan dalam sistem pendaftaran positif, pendaftaran tanahnya memberikan suatu derajat tingkat keamanan perlindungan dan hak kepemilikan yang lebih tinggi terhadap klaim pihak lain, atau menciptakan dan melindungi hak kepemilikan.

Persoalan yang muncul melalui program prona adalah apakah penggolongan peserta prona itu sejalan dengan jiwa dan semangat UUPA. Pertanyaan yang demikian seringkali muncul yang diajukan oleh kalangan cendekiawan dalam pertemuan-pertemuan ilmiah, untuk menjawab pertanyaan ini, ketentuan UUPA telah memberikan jawabannya, yang menyatakan:

Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan

⁵ Surat Direktur Jenderal Agraria Nomor Ba/5/85/5-74 Tanggal 14 Mei 1974 Perihal Pembatalan Surat Bukti Hak Milik

*dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.*⁶

Adapun dalam penjelasan Pasal 11 UUPA, disebutkan bahwa golongan ekonomi lemah itu bisa warga negara Indonesia asli maupun keturunan asing.

Pasal ini mengandung asas perlindungan terhadap masyarakat golongan ekonomi lemah yang dilakukan oleh golongan ekonomi kuat, maksudnya untuk mencegah penguasaan atas penghidupan orang lain yang melampaui batas. Berpijak pada ketentuan itu maka peraturan pelaksanaan UUPA pun harus memperhatikan kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda, misalnya dalam soal perolehan sertifikat. Jadi jelaslah, penggolongan tersebut mempunyai maksud positif yaitu untuk melindungi golongan ekonomi lemah, dan sekali-kali bukan karena diskriminasi. Oleh karena itu senantiasa dalam rangka pelaksanaan UUPA sesuai dengan jiwa dan semangatnya.

Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan yang mengatur prona memang tidak memberikan penjelasan yang konkret mengenai siapa golongan ekonomi lemah tersebut, apa kriteria, ciri-ciri dan syarat-syarat hingga seseorang termasuk golongan ekonomi lemah. Pembentuk undang-undang tersebut beranggapan bahwa hal itu sudah cukup jelas dan tidak akan menimbulkan permasalahan di kemudian hari, sehingga tidak perlu ada penjelasan tersendiri. Tetapi secara umum, pengertian golongan ekonomi lemah adalah warga negara Indonesia asli, baik asli maupun keturunan yang karena keadaan perekonomian tidak mungkin untuk bisa membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan untuk memperoleh sertifikat, sehingga oleh karenanya perlu mendapat perhatian dari pemerintah.⁷

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah berdasarkan pasal 19 UUPA yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (suatu *rechtskadaster* atau *legal*

cadastre).⁸ Kepastian hukum harus terjamin bagi setiap pemegang sertifikat hak milik atas tanah.

Sertifikat hak milik atas tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang terdiri dari data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.⁹

B. Proses Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

Untuk mencegah munculnya banyak gugatan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah memberikan perlindungan di mana seseorang yang tercantum namanya dalam sertifikat tidak dapat di ajukan gugatan oleh pihak lain yang mempunyai hak atas tanah setelah lewat waktu 5 (lima) tahun dan statusnya sebagai pemilik hak atas tanah akan terus dilindungi sepanjang tanah itu diperoleh dengan iktikad baik dan dikuasai secara nyata baik oleh pemegang hak yang bersangkutan. Kepastian mengenai hal tersebut dapat menghindarkan rasa was-was pemegang sertifikat tanah yang rentan terhadap gangguan pihak lain setiap saat. Karena ketentuan ini dapat berakibat hilangnya hak untuk menuntut oleh pemegang hak atas tanah terhadap pemegang sertifikat.

Hak menggugat seseorang atau badan hukum perdata terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), selain harus menurut tertib acara yang telah ditentukan (Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5) Tahun 1986, juga dibatasi elemen waktu. Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (Sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterima atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 55

⁶ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Araria

⁷ Sutedi, *Op.Cit*

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hal 471

⁹ *Ibid* hal 472

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986). Philipus M. Hadjon memberikan perincian tenggang waktu menggugat sebagai berikut.

- 1) Bagi yang dituju dengan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) (pihak II) : 90 (Sembilan puluh) hari sejak saat Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) itu diterima;
- 2) Bagi pihak III yang berkepentingan ; 90 (Sembilan puluh) hari sejak saat Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) itu diumumkan.¹⁰

Berkaitan dengan tenggang waktu menggugat (*beroepstermijn*), Mahkamah Agung memberikan petunjuk sebagai berikut:

1. Perhitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud Pasal 55 terhenti, ditunda (*geshort*) pada waktu gugatan didaftarkan di kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang;
2. Sehubungan dengan Pasal 62 ayat (6) dan Pasal 63 ayat (4) maka gugatan baru hanya dapat diajukan dalam sisa tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada butir 1;
3. Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dihitung secara kasuistik sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.¹¹

Sesuai dengan konsiderannya SEMA tersebut merupakan petunjuk pelaksana (juklak) Mahkamah Agung agar dapat kesamaan penafsiran Para Hakim terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, khususnya mengenai hukum acara. Indroharto memandang isi SEMA tersebut sebagai suatu penghalusan yang dilakukan. Mahkamah Agung. Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon dengan SEMA tersebut barangkali dianggap sebagai terobosan untuk mengatasi kevakuman hukum, tetapi isi Surat Edaran tersebut sangat tidak sesuai dengan asas kepastian hukum. Dengan Surat Edaran tersebut sangat

dimungkinkan untuk menggugat suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang sudah diterbitkan puluhan tahun silam.¹²

Berbeda dengan gugatan perdata, siapa saja dapat berkualitas sebagai Penggugat dan Tergugat sepanjang memiliki *ius standi* atau *legal standing* dan kepentingan hukum, dalam gugatan tata usaha negara. Penggugat adalah pihak (orang atau badan hukum perdata) yang dituju Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau yang berkepentingan dengan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).¹³

Menurut Elza Syarief Dalam sengketa mengenai siapa pemegang hak (sertifikat hak milik atas tanah) dapat terjadi apabila BPN (sebagai pejabat tata usaha negara) menolak membukukan atas nama pemohon sebagai pemegang hak yang bersangkutan karena tidak ada surat dokumen yang dapat membuktikan atau dapat dipakai sebagai petunjuk bahwa pemohon adalah pemegang haknya, dan apabila ada pihak lain yang juga menyatakan sebagai pemegang haknya.¹⁴

Pada tahap persidangan, Pasal 80 undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Demi kelancaran pemeriksaan sengketa, Hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa,

Lebih lanjut, Pasal 85 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menegaskan:

- 1) untuk kepentingan pemeriksaan dan apabila Hakim Ketua Sidang memandang perlu ia dapat memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat lain yang menyimpan surat atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa;
- 2) selain hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim Ketua Sidang dapat

¹² *Ibid hal 40*

¹³ Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁴ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014, hal 241

¹⁰ *Ibid hal 39*

¹¹ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991

memerintahkan pula surat tersebut diperlihatkan kepada Pengadilan dalam persidangan yang akan ditentukan untuk keperluan itu.

Pembuat undang-undang juga memberikan kewenangan kepada Hakim Peradilan Tata Usaha Negara untuk berperan aktif dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan, tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan Para Pihak.¹⁵ Hakim Peradilan Tata Usaha Negara selain dapat menentukan apa yang harus dibuktikan, siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan pihak berperkara, juga hal apa yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri.¹⁶

Kewenangan tersebut menurut S.F Marbun berdasarkan teori pembuktian bebas yang menyerahkan penilaian pembuktian kepada hakim. Hakim tidak lagi terikat pada dalil dan bukti yang diajukan Para Pihak. Hakim bahkan dapat melakukan pengujian aspek di luar sengketa yang tidak dipersoalkan Para Pihak. Hakim dapat mengabulkan lebih dari yang dituntut bahkan dapat mengabulkan yang tidak dituntut (asas *Ultra Petita*).¹⁷

Berbagai ketentuan yang menggambarkan peran aktif Hakim tersebut dalam Peradilan Perdata dapat dianggap sebagai keberpihakan Hakim pada salah satu pihak. Tetapi, dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah sah dan sejalan dengan beban tugas Hakim untuk mencari kebenaran material.¹⁸

Dalam tertib acara Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan yang didaftar, terlebih dahulu mengalami pemeriksaan administrative. *Prosedure dismissal* (rapat permusyawaratan) merupakan tahapan pematangan gugatan untuk menyatakan suatu gugatan tidak dapat diterima, jika memenuhi kriteria yang ditentukan sebagai berikut:

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi

oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan.

- c. gugatan tersebut tidak berdasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat;
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau lewat waktunya.¹⁹

Dalam peradilan perdata, untuk menyatakan suatu gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvanelijk verlaklaard*) baru dapat dilakukan pada tahap putusan akhir, setelah proses pemeriksaan berlarut-larut. Tertib acara demikian tidak efisien, efektif dan tidak sesuai dengan asas peradilan sederhana, cermat dan biaya ringan.²⁰

Dalam tahapan Pemeriksaan Persiapan, gugatan yang tidak sempurna dapat diperbaiki dan dilengkapi justru oleh Hakim Tata Usaha Negara. Tahapan pemeriksaan persiapan bukan saja tidak dikenal dalam tertib acara perdata, melainkan dilarang. Hakim perdata tidak diperbolehkan memperbaiki, menambah dan atau melengkapi surat gugatan. Hakim perdata juga tidak diperbolehkan mengabulkan lebih daripada yang dituntut atau mengabulkan hal-hal yang tidak dituntut (asas *Intra Petita*).²¹

Muatan gugatan Tata Usaha Negara di atas dalam Pasal 56 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Dari segi kesempurnaan gugatan, rumusan di atas terdapat sejumlah kekurangan esensial. Pertama, rumusan identitas gugatan dalam butir 1) hanya menunjukan orang pribadi (*natuurlijk persoon*) selaku Penggugat, bukan untuk identitas badan hukum (*rechtspsoon*), padahal Penggugat bisa orang pribadi, bisa juga badan hukum. Kedua, rumusan identitas gugatan dalam butir 2). hanya menunjukan Pejabat Tata Usaha Negara padahal tergugat bisa pejabat, bisa pula Badan Tata Usaha Negara. Untuk mengisi kekurangan tersebut, perlu peran aktif Hakim, Yurispudensi, SEMA dan lain-lain.

¹⁵ *Ibid* hal 73

¹⁶ Penjelasan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁷ Marbun, *Op.Cit*, hal 48

¹⁸ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hal 23

¹⁹ Pasal 62 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²⁰ Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Pembuktian Dalam Sengketa Tata Usaha Negara (UU No.5 Tahun 1986, LN No.77)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1994, hal 36

²¹ Marbun, *Op.Cit*, hal 51

Untuk memudahkan penanganan sengketa dan demi keseragaman model Suatu Gugatan, Mahkamah Agung melalui SEMA Nomor 2 Tahun 1991 memberikan petunjuk bahwa dalam Surat Gugatan disebutkan terlebih dahulu nama pihak Penggugat pribadi (*in person*), baru nama kuasa yang mendampingi sehingga dapat diketahui siapa pihak berperkara senyatanya.²²

Fundamentum petendi atau dasar gugatan Tata Usaha Negara memuat kejadian atau peristiwa yang menjadi latar belakang sengketa untuk mendukung alasan mengugat (*beropsgriden*) terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Beberapa alternatif alasan yang dapat digunakan untuk menggugat :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 - 1) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal;
 - 2) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material/substansial;
 - 3) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang (*onbevoegheid*);
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari diberikannya wewenang tersebut (penyalahgunaan wewenang/*detournement depouvoir*);
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu, seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut (sewenang-wenang/*willekeur*).²³

Petitem gugatan adalah apa yang diminta untuk diputus pengadilan. Pasal 53 ayat (1) undang-undang nomor 5 Tahun 1986 menentukan :

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat mengajukan gugatan tertulis berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitas.”

Beranjak dari ketentuan tersebut, petitem pokok gugatan tata usaha negara adalah tuntutan pernyataan (*declatoir*) batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Petitem pokok tersebut biasanya disertai sejumlah petitem tambahan. Lazimnya, didahului dengan petitem pernyataan perbuatan Tergugat menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan perbuatan sewenang-wenang atau melanggar hukum. Kemudian, diikuti *petitium condemnatoir*: menghukum Tergugat mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan atau menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) baru dan seterusnya.

Sama seperti gugatan perdata, *fundamentum petendi* dan *petitum* gugatan Tata Usaha Negara harus jelas, terperinci dan harus saling mendukung. Gugatan yang tidak jelas dan tidak terperinci berakibat gugatan tidak dapat diterima atau gugatan tidak berdasar. Untuk menghindari gugatan tidak sempurna, gugatan tidak dapat diterima atau gugatan tidak berdasar, pada tahap Penelitian Administratif, Panitera diharuskan memberikan petunjuk-petunjuk seperlunya. Panitera dapat meminta kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan yang dipandang perlu. Pada tahap prosedur Dismissal, Ketua Pengadilan melalui Penetapan berwenang memutuskan suatu gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar, jika terdapat hal-hal seperti tersebut dalam muatan Pasal 62 Undang-Undang nomor 5 tahun 1986.

Pada tahap pemeriksaan persiapan, Hakim wajib memberikan nasihat kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan

²² Marbun, *Op.Cit*, hal 62

²³ *Ibid*

dalam waktu 30 (tiga puluh).²⁴ Jika dalam jangka waktu tersebut Penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka melalui putusan hakim menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklarend*).

Berbeda dengan tertib acara perdata, tahap pemeriksaan di muka persidangan dalam Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara. Pemeriksaan dengan Acara Singkat, Acara Cepat dan Acara Biasa. Acara Singkat (*kortgeding*), khusus untuk :

- a. Pemeriksaan upaya perlawanan terhadap Penetapan tentang gugatan dinyatakan tidak dapat diterima atau tidak berdasar yang dijatuhkan, ketua Pengadilan dalam Rapat Permusyawaratan (Pasal 62 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986);
- b. Pemeriksaan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) (Pasal 67 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Produk akhir berupa penetapan yang tidak untuk menyelesaikan pokok sengketa.²⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 83 ayat (91) Undang-undang nomor 5 Tahun 1986, Penggugat tidak diperbolehkan menarik sendiri dan atau menggugat pihak-pihak tertentu di luar Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara (yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)) sebagai Tergugat atau Turut Tergugat. Mahkamah Agung dalam putusannya menegaskan: *Penarikan Turut Tergugat I dan Turut Tergugat II yang dilakukan oleh Penggugat sendiri adalah bertentangan dengan pasal 83 Undang-Undang Nomor Tahun 1986.*²⁶

Pihak ketiga, baik sebagai *intervenient* maupun sebagai Pelawan harus berkepentingan dengan sengketa yang dimaksud. Untuk intervensi dapat dilakukan selama pemeriksaan berlangsung. Prakarsa intervensi, bisa dari yang bersangkutan sendiri, bisa pula dari Hakim dengan posisi *intervenient* membela haknya atau bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Prakarsa hakim bukan suatu kewajiban, karena itu biasanya disampaikan melalui surat pemberitahuan atau surat undangan kepada pihak ketiga untuk melibatkan diri ke dalam sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung. Karena bukan kewajiban, maka dalam sejumlah sengketa, pihak yang berkepentingan tidak diikutsertakan, tidak dilibatkan bahkan tidak mengetahui adanya sengketa Tata Usaha Negara tersebut.

Bagi pihak Ketiga yang belum pernah ikut serta atau tidak diikutsertakan dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dan khawatir kepentingannya dirugikan dengan pelaksanaan (eksekusi) putusan, dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap rencana eksekusi tersebut melalui Pengadilan yang mengadili sengketa pada tingkat pertama. Bentuk acara demikian, pada prinsipnya sama dengan *derdern verzet* (perlawanan pihak ketiga) dalam perkara perdata yang dapat diajukan sebelum putusan dilaksanakan.

Dalam gugatan pembatalan Sertifikat Tanah di Pengadilan Tata Usaha Negara, penggugat adalah pihak yang berkepentingan dengan Sertifikat Tanah, namun bukan pihak yang tercatat sebagai pemegang Hak Atas Tanah dalam Sertifikat tanah. Sebaliknya, *intervenient* atau Pelawan justru orang atau Badan Hukum perdata yang namanya tercantum sebagai pemegang Hak dalam Sertifikat Tanah. Karena itu, *intervensi* dan perlawanan Pihak Ketiga, senantiasa akan muncul sehubungan dengan pemeriksaan sengketa atau pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Mekanisme penerbitan sertifikat hak milik atas tanah menurut ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia adalah dengan stelsel negatif, dimana sering menimbulkan persoalan baru dalam kenyataannya, hal ini karena negara tidak menjamin si pemegang sertifikat hak milik tersebut bebas dari gugatan pihak lain. Selama bisa dibuktikan sebaliknya, maka terhadap sertifikat hak milik tersebut dapat dibatalkan melalui gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

²⁴ Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²⁵ *Ibid*

²⁶ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 21K/TUN/1992 tanggal 11 April 1994

2. Sertifikat hak milik atas tanah dapat dimintakan pembatalannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang meliputi kedudukan hukum (wilayah hukum) pejabat (Kepala BPN) berada. Gugatan didaftarkan di kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha negara dengan memperhatikan tenggang waktu menggugat yaitu 90 (Sembilan puluh) hari terhitung keputusan (sertifikat) itu dikeluarkan dan diketahui.

B. Saran

1. Sebaiknya untuk perbaikan ke depan, perlu diadakan/dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dimana perlu ditegaskan lagi perihal waktu daluarsa terhadap sertifikat hak milik sebagai objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena kadang kala si Penggugat sudah bertahun-tahun baru mengetahui jika ada sertifikat yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara secara diam-diam dan melawan hukum yang merugikan kepentingan si penggugat.
2. Sebaiknya diterapkan sanksi tegas bagi pejabat yang menerbitkan suatu sertifikat hak milik atas tanah yang terbukti melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) berdasarkan putusan pengadilan, berupa sanksi pidana ataupun sanksi administratif lainnya yang sesuai dengan undang-undang. Karena dalam kenyataannya banyak pejabat (kepala BPN) sebagai pejabat yang berwenang terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang dalam hal penerbitan sertifikat hak milik atas tanah, tetapi tidak ditindaki secara tegas karena tidak memadainya aturan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Badruzaman, Mariam Darus. 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Bekerjasama Dengan PT. Alumni, Bandung.
- Fuady, Munir. 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung.
- Harsono, Boedi. 2013, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Marbun, S.F. 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2014, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hatta, Mohammad. 2005, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan (Hukum Tanah Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan Dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa)*, Media Abadi, Yogyakarta.
- Ibrahim, Jhonny. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishng, Malang.
- Murad, Rusmadi. 2013, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung.
- Muljadi, Kartini dan Widjaja, Gunawan. 2007, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media Grup, Jakarta.
- Prodjohamidjojo, Martiman. 1994, *Hukum Pembuktian Dalam Sengketa Tata Usaha Negara (UU No.5 Tahun 1986, LN No.77)*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial (Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia)*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Sangadji, Z.A. 2003, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Soemitro, Rochmat. 1976, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Jakarta.
- Soetandyo, Wignjosebroto. 2014, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, HUMA, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press. Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Syarief, Elza. 2014, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus*

Pertanahan, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.

_____, 2014, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.

Sutedi, Adrian. 2012, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Tutik, Titik Triwulan. 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha negara Indonesia*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta.

Wijoyo, Suparto. 2005, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Airlangga University Press, Surabaya.

SUMBER-SUMBER LAIN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 21K/TUN/1992 tanggal 11 April 1994

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 459/K/Sip/1975

Surat Direktur Jenderal Agraria Nomor Ba/5/85/5-74 Tanggal 14 Mei 1974 Perihal Pembatalan Surat Bukti Hak Milik.