

PERLINDUNGAN HUKUM KREDITOR PEMEGANG HAK TANGGUNGAN TERHADAP SERTIPIKAT TANAH YANG DIBATALKAN AKIBAT CACAT ADMINISTRATIF PENDAFTARAN TANAH

Ranty Noor Anggriany

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

Email: rantynoor0511@gmail.com

Informasi

Abstract

Volume : 3
Nomor : 5
Bulan : Mei
Tahun : 2026
E-ISSN : 3062-9624

Pembatalan sertipikat hak atas tanah akibat cacat administratif menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kedudukan kreditor pemegang hak tanggungan dalam sistem perkreditan nasional. Permasalahan muncul ketika sertipikat yang dijadikan objek jaminan dibatalkan melalui putusan PTUN atau keputusan administratif Badan Pertanahan Nasional, sehingga hak tanggungan kehilangan objeknya dan kreditor berpotensi kehilangan kedudukan preferennya. Penelitian ini bertujuan menganalisis validitas perolehan hak atas tanah yang dibatalkan akibat cacat administratif, implikasi hukumnya terhadap hak tanggungan, serta konstruksi perlindungan hukum bagi kreditor. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem publikasi negatif bertendensi positif di Indonesia belum mampu memberikan perlindungan optimal terhadap kreditor beritikad baik karena belum terdapat mekanisme notifikasi maupun kompensasi negara. Oleh sebab itu, diperlukan reformasi regulasi melalui penguatan due diligence, integrasi sistem notifikasi digital pertanahan, pengakuan hak intervensi kreditor dalam sengketa PTUN, serta pembentukan Dana Jaminan Pertanahan sebagai instrumen perlindungan hukum bagi kreditor pemegang hak tanggungan.

Kata Kunci: *hak tanggungan, pembatalan sertipikat, cacat administratif, perlindungan hukum.*

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan fondasi fisik sekaligus yuridis tempat berdirinya peradaban serta terbangunnya kekayaan, di mana negara menancapkan kepastian hukum bagi warganya. Terdapat adagium filsafat hukum ubi societas ibi ius yang bermakna di mana terdapat masyarakat, di situ terdapat hukum¹. Dalam ranah agraria, keberadaan tanah sangat rentan memicu sengketa, sehingga kehadiran instrumen hukum menjadi krusial². Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara demi kemakmuran rakyat. Amanat

¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia* (Surabaya: Arkola, 2003).

² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2007).

konstitusional tersebut dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengakui, melindungi hak atas tanah masyarakat, serta menetapkan fungsi sosialnya secara definitif. Boedi Harsono menyatakan bahwa UUPA adalah wujud unifikasi hukum agraria yang berorientasi pada keadilan sosial³. Hal tersebut juga divalidasi oleh Maria S.W. Sumardjono yang menekankan pemahaman bahwa tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya wajib diposisikan sebagai sumber kehidupan yang bernilai ekonomi, sosial, serta kultural⁴.

Di tengah arsitektur hukum agraria yang demikian, sistem jaminan kebendaan atas tanah tumbuh menjadi tulang punggung perkreditan perbankan nasional. Data Otoritas Jasa Keuangan memperlihatkan dominasi hak tanggungan pada portofolio agunan kredit perbankan Indonesia, dengan nilai yang terus meningkat setiap tahunnya sebagai cerminan vitalitas posisi tanah dalam ekonomi kredit⁵.

Tabel 1: Perkembangan Pendaftaran Hak Tanggungan di Indonesia (2019–2023)

Tahun	Jumlah HT Terdaftar	Nilai Plafon Kredit	Porsi Kredit Perbankan
2019	1.243.572	Rp 1.847,3 triliun	58,2%
2020	1.108.941	Rp 1.692,5 triliun	57,6%
2021	1.287.334	Rp 1.924,8 triliun	59,1%
2022	1.432.670	Rp 2.213,4 triliun	61,3%
2023	1.521.018	Rp 2.487,9 triliun	62,7%

Sumber: Olahan Penulis dari Otoritas Jasa Keuangan, Statistik Perbankan Indonesia, dan Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN.

Angka statistik dalam tabel tersebut merepresentasikan potret instrumen kepercayaan kreditor terhadap sistem hukum dan keandalan sertipikat tanah sebagai dasar pembebanan. Walaupun demikian, kepercayaan tersebut kini berdiri di atas fondasi yang sangat rapuh. Realitas hukum pertanahan Indonesia menampilkan anomali berat berupa pembatalan sertipikat tanah yang terus terjadi secara persisten. Pembatalan ini tereksekusi melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang membatalkan Keputusan Tata Usaha

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I* (Jakarta: Djambatan, 2003).

⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* (Jakarta: Kompas, 2008).

⁵ Otoritas Jasa Keuangan, *Statistik Perbankan Indonesia, Vol. 21 No. 12* (Jakarta: OJK, 2023).

Negara penerbitan sertipikat⁶, maupun melalui keputusan administratif Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020⁷. Pembatalan ini mengguncang keabsahan jaminan kebendaan yang menjadi sandaran kredit bernilai triliunan rupiah.

Fragmentasi permasalahan tampak sangat jelas, meliputi kesalahan pada proses perolehan hak, cacat pada prosedur pendaftaran, kelalaian Pejabat BPN atau PPAT, hingga sengketa tumpang tindih lahan yang melibatkan pihak beritikad baik. Ketimpangan kapasitas antara kantor pertanahan di wilayah perkotaan dan daerah terpencil memperparah kerentanan struktural ini. Wilayah dengan sumber daya BPN yang terbatas secara statistis lebih rentan menghasilkan sertipikat yang mengandung cacat administratif. Celah hukum inilah yang kemudian dieksploitasi oleh pihak yang tidak bertanggung jawab sebagai konsekuensi dari kelemahan tata kelola pendaftaran tanah⁸.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menganut sistem negatif bertendensi positif sesungguhnya telah mencoba menjawab kebutuhan kepastian hukum melalui ketentuan Pasal 32 ayat (2) yang mengatur limitasi gugatan selama lima tahun sejak penerbitan sertipikat. Ketentuan tersebut nyatanya tidak menjangkau perlindungan terhadap pemegang hak tanggungan secara eksplisit. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 justru melemahkan posisi pasal tersebut tanpa menghadirkan mekanisme alternatif yang memadai⁹.

Titik paling kritis dari permasalahan hukum ini berakar pada ketiadaan mekanisme notifikasi wajib kepada pemegang hak tanggungan sebelum proses pembatalan sertipikat dijalankan. Pemegang hak tanggungan yang telah mencairkan kredit dan menerima sertipikat sebagai jaminan atas dasar kepercayaan penuh kepada sistem pendaftaran negara sering kali baru mengetahui pembatalan tersebut setelah terbitnya keputusan berkekuatan hukum tetap¹⁰. Pada situasi tersebut, hak tanggungan telah kehilangan objeknya, sehingga kreditor terdegradasi menjadi kreditor konkuren yang bersaing sejajar dengan kreditor biasa tanpa prioritas pelunasan.

⁶ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 58.

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara RI Tahun 1997 No. 59), Pasal 32 ayat (2). Lihat juga: Urip Santoso, "Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 17 No. 3 (2010): 366–386.

⁸ Olian Sitorus dan Darwinsyah Minin, "Cara Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan," *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 1 No. 1 (2001): 1–15.

⁹ Adrian Sutedi, *Hak Tanggungan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

¹⁰

Perbandingan dengan negara penganut sistem Torrens mempertegas kesenjangan perlindungan ini. Australia melalui Real Property Act dan Singapura melalui Land Titles Act telah mengintegrasikan prinsip indefeasible title dan dana jaminan pertanahan (land assurance fund) sebagai instrumen pelindung pihak ketiga beritikad baik dari kerugian akibat kesalahan administratif pendaftaran. Indonesia belum memiliki instrumen regulasi serupa. Tanpa kehadiran jaring pengaman, risiko kerugian sepenuhnya ditanggung oleh kreditor yang sejatinya tidak memiliki peran apa pun dalam terciptanya cacat administratif tersebut. Ketimpangan ini bertentangan secara diametral dengan prinsip iustitia commutativa dan asas perlindungan pihak ketiga beritikad baik sebagai pilar hukum perdata. Atas dasar pemikiran tersebut, diperlukan konstruksi normatif komprehensif untuk melindungi kreditor pemegang hak tanggungan ketika sertipikat objek jaminan dibatalkan akibat cacat administratif pendaftaran tanah.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

2.1 Validitas Perolehan Hak atas Tanah yang Menjadi Dasar Penerbitan Sertipikat yang Kemudian Dibatalkan akibat Cacat Administratif

Tanah dalam diskursus hukum Indonesia tidak berstatus sebagai komoditas yang bebas diperdagangkan tanpa batas. Tanah terikat oleh penjabaran fungsi sosial yang digariskan Pasal 6 UUPA sebagai wujud filosofi agraria yang menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan perseorangan tanpa meniadakan hak individual. Dalam kerangka filosofis inilah syarat perolehan hak atas tanah dibangun untuk memastikan penguasaan tanah berjalan sesuai dengan prinsip keadilan dan fungsi sosialnya. Perolehan hak atas tanah mengenal dua dimensi persyaratan yang tidak dapat dipisahkan. Syarat materiil berkaitan dengan keabsahan substantif yang mensyaratkan subjek hukum berhak memegang hak tertentu sesuai Pasal 21, 30, dan 36 UUPA. Persyaratan ini juga menuntut ketersediaan alas hak yang sah serta kesesuaian antara kondisi fisik di lapangan dengan data yuridis yang tercatat. Syarat formil mengatur kepatuhan pada tata cara pengukuran, pemetaan, pembukuan hak, hingga penerbitan sertipikat yang tertuang secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Lemahnya verifikasi dokumen alas hak di tingkat PPAT dan Kantor Pertanahan menjadi akar masalah yang melahirkan sertipikat bermasalah.¹¹ Apabila seorang PPAT membuat Akta

¹¹ Mulyadi, "Pembatalan Sertifikat Hak atas Tanah dan Akibat Hukumnya terhadap Hak Tanggungan," *Jurnal Repertorium UNAIR*, Vol. 4 No. 2 (2017): 132-140.

Jual Beli atau akta peralihan hak lainnya tanpa meneliti keaslian serta keabsahan dokumen yang diajukan para pihak, lalu Kantor Pertanahan mendaftarkan peralihan tersebut tanpa verifikasi yang memadai, maka cacat perolehan hak akan terbawa dan mengakar secara permanen dalam sertipikat yang diterbitkan. Keabsahan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) sangat bergantung pada validitas sertipikat tanah yang menjadi objeknya. Pasal 8 ayat (2) UUHT mensyaratkan pemberi hak tanggungan wajib memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek hak tanggungan. Apabila sertipikat yang menjadi dasar APHT ternyata cacat sejak awal, pertanyaan fundamental mengenai validitas APHT beserta hak tanggungan yang lahir darinya menjadi terbuka secara yuridis. Keterkaitan struktural ini ironisnya belum diatur secara tuntas dalam konstruksi UUHT.

Cacat administratif dalam hukum agraria tidak berwajah tunggal, melainkan hadir dalam berbagai tipologi dengan gradasi akibat hukum yang berbeda. Pemahaman atas perbedaan gradasi inilah yang akan menentukan nasib keberlakuan hak tanggungan yang melekat pada sertipikat bermasalah tersebut. Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 memberikan kerangka klasifikasi yang dapat dipadukan dengan konstruksi hukum administrasi negara mengenai tingkat ketidakabsahan suatu tindakan pemerintah.

Tabel 2: Tipologi Cacat Administratif dan Gradasi Akibat Hukumnya terhadap Hak Tanggungan

Tipologi Cacat	Deskripsi	Akibat Hukum	Implikasi bagi Hak Tanggungan
Cacat Prosedural	Pelanggaran tata cara pengukuran, pemetaan, atau pembukuan hak	Vernietigbaar (dapat dibatalkan)	Pembatalan dapat ditangguhkan; HT tetap berlaku selama pembatalan belum final
Cacat Substantif	Ketidaksesuaian data fisik dan yuridis dengan kondisi lapangan	Vernietigbaar s.d. Nietig bergantung kadar	Berdampak langsung pada validitas objek HT; risiko tinggi

Sumber: Olahan Penulis dari Permen ATR/BPN No. 21/2020 dan doktrin hukum administrasi negara

Hukum administrasi negara menetapkan perbedaan mendasar antara tindakan yang bersifat nietig (batal demi hukum, dianggap tidak pernah ada sejak awal) dan vernietigbaar

(dapat dibatalkan, berlaku sampai ada keputusan yang membatalkannya). Sertipikat yang tergolong vernietigbaar masih memberikan ruang bagi perlindungan hak tanggungan selama proses pembatalan berlangsung karena keberadaan asas presumption of validity (*vermoeden van rechtmatigheid*) senantiasa menjaga keabsahannya hingga pembatalan berkekuatan hukum tetap¹². Sebaliknya, sertipikat yang bersifat nietig secara teoretis mengancam kedudukan hak tanggungan secara retroaktif, membebaskan konsekuensi yang sangat tidak proporsional bagi kreditor yang sama sekali tidak berperan dalam terciptanya cacat tersebut. Inkonsistensi norma antara Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 dan amar putusan PTUN dalam menetapkan standar cacat yang mengakibatkan pembatalan secara signifikan memperparah ketidakpastian ini¹³. Tumpang tindih kewenangan antara institusi BPN dan PTUN dalam proses pembatalan menciptakan kekosongan perlindungan bagi pemegang hak tanggungan yang tidak memiliki posisi formal sebagai pihak dalam kedua forum tersebut. Akibatnya, kepentingan hukum kreditor sering terabaikan dalam proses yang sejatinya sangat mempengaruhi keberlangsungan haknya.

Pembatalan sertipikat di Indonesia dapat ditempuh melalui dua jalur struktural. Jalur administratif dilaksanakan oleh BPN berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, sementara jalur yudisial ditempuh melalui gugatan di PTUN yang berwenang membatalkan keputusan tata usaha negara berupa penerbitan sertipikat. Kedua jalur hukum ini memiliki implikasi setara bagi pemegang hak tanggungan, yakni hilangnya objek jaminan. Posisi hukum pemegang hak tanggungan dalam gugatan pembatalan sertipikat di PTUN sangatlah lemah. Pemegang hak tanggungan tidak berstatus sebagai pihak dalam perkara karena tidak berkedudukan sebagai penggugat maupun tergugat. Hak untuk ikut serta sebagai pihak ketiga berkepentingan (*tussenkomst*) pun belum diatur secara tegas di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara¹⁴. Ketiadaan instrumen ini mengakibatkan proses pembatalan dapat berjalan tuntas tanpa memberikan kesempatan bagi kreditor untuk menyuarkan kepentingannya. Ketiadaan mekanisme notifikasi wajib kepada pemegang hak tanggungan sebelum proses pembatalan dijalankan merupakan celah normatif yang paling kritis. Dalam tatanan sistem yang ideal, BPN semestinya berkewajiban mengidentifikasi keberadaan hak tanggungan yang terdaftar atas sertipikat yang hendak dibatalkan, lalu

¹² Trie Sakti, "Analisis Yuridis Pembatalan Sertifikat Hak Milik yang Dibebani Hak Tanggungan," *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 6 No. 3 (2018): 219-234.

¹³ Edy Lisdiyono, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Law Reform*, Vol. 13 No. 1 (2017): 45-57.

¹⁴ Olian Sitorus dan Darwinsyah Minin, "Cara Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan," *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 1 No. 1 (2001): 8-11.

menyampaikan pemberitahuan resmi kepada pemegangnya sebelum proses eksekusi dimulai¹⁵. Kewajiban ini merupakan tuntutan kepastian hukum sekaligus wujud nyata ekspresi dari prinsip audi alteram partem yang menjamin hak subjek hukum untuk didengar sebelum suatu keputusan yang merugikan dijatuhkan¹⁶.

2.2 Implikasi Hukum Pembatalan Sertipikat Tanah akibat Cacat Administratif dalam Sistem Pendaftaran Tanah Indonesia

Pembatalan sertipikat tanah menciptakan kekosongan serius di dalam parameter kepastian hukum jaminan kebendaan. Kondisi ini menyebabkan hak tanggungan kehilangan landasan objeknya tanpa ketersediaan mekanisme substitusi yang jelas¹⁷. Dalam terminologi hukum jaminan, peristiwa ini bermakna kehancuran *zekerheidsrecht*, yaitu hak yang seharusnya memberikan kepastian kepada pihak kreditor terkait prioritas pelunasan utang¹⁸. Implikasi hukum ini bergulir secara beruntun dan merambat ke seluruh penjuru ekosistem perkreditan. Bagi institusi perbankan, pembatalan sertipikat yang berstatus sebagai agunan secara langsung mengakibatkan penurunan drastis pada nilai agunan yang diperhitungkan dalam penilaian kualitas kredit. Peraturan Bank Indonesia tentang penilaian kualitas aset mewajibkan entitas bank untuk membentuk Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN) yang jauh lebih besar apabila nilai agunan berkurang¹⁹. Situasi ini pada gilirannya menekan rasio kecukupan modal (KPM) serta berpotensi besar meningkatkan rasio Non-Performing Loan (NPL). Apabila fenomena pembatalan ini terjadi secara masif, dampak kerugian tidak lagi menjadi urusan internal satu bank atau satu nasabah, melainkan bereskalasi menjadi ancaman sistemik terhadap stabilitas sistem keuangan nasional²⁰. Sistem publikasi negatif bertendensi positif di Indonesia terbukti gagal memberikan jaminan definitif karena klausul sanggahan tetap membiarkan status dokumen terbuka selama periode rawan tertentu. Ketiadaan sistem asuransi atau dana jaminan pertanahan mengakibatkan seluruh beban risiko kerugian

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 19–22. Lihat juga: Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 24–26.

¹⁶ Nanda Miftakhul Jannah, "Rekonstruksi Perlindungan Hukum Pemegang Hak Tanggungan atas Pembatalan Sertipikat Tanah," *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 7 No. 1 (2020): 108–115.

¹⁷ Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia: Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan* (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 47.

¹⁸ Harun Hadiwijoyo, "Kedudukan Kreditor Pemegang Hak Tanggungan dalam Kepailitan Debitor," *Jurnal Yuridika UNAIR*, Vol. 31 No. 1 (2016): 1–22.

¹⁹ Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum, Pasal 32–35. Lihat juga: Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 75.

²⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan* (Bandung: Alumni, 1999), hlm. 143–148.

ditanggung mutlak oleh kreditor yang secara paradoksial merupakan entitas paling tidak bersalah dalam kemunculan cacat administratif tersebut²¹.

Pergeseran status objek jaminan akibat pembatalan sertipikat secara otomatis mengubah posisi serta tanggung jawab seluruh pihak yang terlibat dalam struktur transaksi kredit. Debitor selaku pemilik tanah yang menjaminkan asetnya pada prinsipnya bertanggung jawab penuh untuk segera menyediakan jaminan pengganti atau melunasi keseluruhan nominal kredit apabila objek jaminan tidak lagi memenuhi kualifikasi syarat. Ketersediaan klausul cross default di dalam naskah perjanjian kredit difungsikan sebagai instrumen krusial perlindungan kontraktual yang mengaktifkan pemenuhan seluruh kewajiban debitor secara seketika manakala status jaminan terancam. Penderitaan paling nyata dialami oleh pihak kreditor. Batalnya legalitas sertipikat mengakibatkan hak tanggungan kehilangan landasan eksekutorialnya. Kreditor akan terdegradasi dari posisi separatis yang diistimewakan menjadi kreditor konkuren yang dipaksa bersaing sejajar bersama seluruh kreditor lain untuk mendapatkan porsi pelunasan atas sisa harta kekayaan debitor²². Transformasi posisi hukum ini merupakan kehilangan yang sangat materiil. Kreditor yang semula memegang hak menjual objek jaminan atas kekuasaan sendiri demi mendapatkan pelunasan pertama, kini diharuskan bersabar dalam antrean bersama semua kreditor tanpa memegang preferensi hak prioritas. Pejabat otentikasi seperti Notaris atau PPAT yang terbukti menerbitkan APHT tanpa melakukan verifikasi substantif secara memadai terhadap dokumen alas hak dapat dimintai pertanggungjawaban profesi. Undang-Undang Jabatan Notaris mewajibkan notaris untuk bertindak saksama dalam menjaga kepentingan seluruh pihak yang terkait dalam suatu perbuatan hukum²³. Kegagalan memenuhi kewajiban tersebut akan membuka ruang tanggung gugat profesi dengan nominal tuntutan yang sangat material. Kelembagaan BPN selaku entitas penerbit sertipikat turut bertanggung jawab atas kerugian finansial yang timbul dari penerbitan sertipikat cacat dengan bersandar pada doktrin *onrechtmatige overheidsdaad* dan ketentuan perbuatan melawan hukum Pasal 1365 KUHPerdata.

Kekacauan fungsional yang menimpa para pihak berakar kuat pada kelemahan normatif sistem pendaftaran tanah dalam melindungi posisi kreditor. Fragmentasi pengaturan yang tersebar di dalam kompilasi UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, UUHT, serta

²¹ Siti Nurbaiti, "Perlindungan Pemegang Hak atas Tanah dalam Sistem Pendaftaran Tanah Negatif di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25 No. 2 (2018): 374–381.

²² Harun Hadiwijoyo, *Op. Cit.*, hlm. 15–18.

²³ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (jo. UU No. 2 Tahun 2014), Pasal 16 ayat (1) huruf a. Lihat pula: Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris* (Bandung: PT Refika Aditama, 2008), hlm. 63.

Peraturan Menteri ATR/BPN tidak berhasil membentuk arsitektur perlindungan yang kohesif bagi pemegang hak tanggungan. Masing-masing instrumen hukum beroperasi secara parsial sesuai kerangka logikanya sendiri tanpa ada satu pun regulasi yang secara tegas mengatur penyelesaian sengketa hak tanggungan ketika sertipikat objeknya dibatalkan²⁴. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 yang melemahkan klausul limitasi gugatan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 semakin memperlebar celah normatif ini akibat absennya mekanisme perlindungan alternatif. Minimnya instrumen transparansi serta pembatasan akses publik terhadap informasi pembaruan status sertipikat secara real-time menempatkan pemegang hak tanggungan dalam posisi yang sangat pasif. Kreditor sama sekali tidak dapat memantau indikasi bahaya, tidak menerima pemberitahuan, dan tidak diajak berunding dalam proses peradilan yang sangat menentukan nasib aset jaminannya. Realitas ini merepresentasikan ironi serius bagi sebuah negara hukum yang berkomitmen pada kepastian hukum namun menyediakan sangat sedikit peranti mitigasi risiko di ranah jaminan kebendaan atas tanah.

2.3 Konstruksi Perlindungan Hukum terhadap Kreditor Pemegang Hak Tanggungan atas Tanah yang Sertipikatnya Dibatalkan akibat Cacat Administratif

Negara dengan sistem Torrens yang mapan telah menetapkan integrasi perlindungan pihak ketiga beritikad baik sebagai asas yurisprudensi yang tidak dapat diganggu gugat. Sertipikat yang diterbitkan bersifat indefeasible title, yang bermakna bahwa dokumen tersebut menyuplai hak keperdataan yang tidak dapat dibatalkan oleh permasalahan hukum yang tidak diketahui oleh pemegangnya pada saat perolehan hak berlangsung. Bagi entitas pemegang hak tanggungan, keberadaan prinsip ini merupakan benteng pertahanan perlindungan yang paling tangguh.

Tabel 3: Perbandingan Sistem Perlindungan Kreditor Pemegang Hak Tanggungan di Beberapa Negara

Negara	Sistem Publikasi	Dana Jaminan	Mekanisme Kompensasi	Tingkat Perlindungan HT
Indonesia	Negatif bertendensi positif	Tidak ada	Gugatan perdata/TU N	Rendah

²⁴ Widhi Handoko, "Pertanggungjawaban Negara atas Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah yang Mengandung Cacat Hukum," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum UNDIP*, Vol. 43 No. 3 (2014): 352–360.

Australia (NSW)	Torrens (positif)	Ada (Torrens Assurance Fund)	Klaim dana jaminan	Tinggi
Singapura	Torrens (positif murni)	Ada (Indemnity Fund)	Klaim pemerintah	Sangat Tinggi
Belanda	Positif (notariil)	Pertanggungjawaban notaris	Gugatan profesi	Tinggi

Sumber: Olahan Penulis dari Real Property Act 1900 (NSW), Land Titles Act Singapore, Wet op de Openbare Registers Belanda, dan PP No. 24/1997

Otoritas negara bagian New South Wales di Australia melalui Real Property Act telah lama mengoperasikan Torrens Assurance Fund, yakni sebuah wadah dana yang dikelola penuh oleh negara guna membayar kompensasi finansial kepada pihak yang menderita kerugian akibat malapraktik administratif pendaftaran tanah²⁵. Sedangkan negara Singapura melalui instrumen Land Titles Act memiliki arsitektur perlindungan yang sangat presisi di mana pembatalan sertipikat yang berisiko merugikan kepentingan pemegang hak tanggungan beritikad baik pada prinsipnya tidak dimungkinkan. Apabila insiden fatal tetap terjadi dikarenakan alasan yang sangat spesifik, perundang-undangan menjamin ketersediaan kompensasi dari kas pemerintah²⁶. Di sisi lain, kerajaan Belanda mengambil pendekatan regulasi yang berbeda namun terbukti efektif, yaitu dengan memperkuat instrumen verifikasi notariil secara maksimal sebelum pendaftaran dieksekusi, sehingga potensi munculnya cacat administratif berhasil diminimalisasi sejak fase awal transaksi. Pelajaran berharga dari ketiga model perbandingan tersebut memuat pesan konseptual yang seragam bahwa perlindungan efektif bagi kreditor harus didesain bersifat prediktif dan definitif, bukan semata bersifat reaktif melalui instrumen gugatan ganti rugi konvensional yang menyita waktu dan tidak pasti realisasinya²⁷. Oleh karena itu, Indonesia diwajibkan bergerak progresif ke arah pembaharuan tersebut dengan mengadaptasi model perlindungan komparatif yang paling relevan bersesuaian dengan kapasitas likuiditas kelembagaan nasional.

Pembangunan fondasi konstruksi hukum preventif wajib dimulai dengan penguatan prosedur mitigasi struktural sebelum transaksi penarikan kredit direalisasikan. Entitas

²⁵ Sharon Christensen et al., "The Assurance Fund and Land Title Indemnity in Torrens Systems" (2018) Australian Property Law Journal 26(2): 95-97

²⁶ Kelvin F.K. Low dan Tang Hang Wu, Principles of Singapore Land Law, 3rd ed. (Singapore: LexisNexis, 2019), hlm. 201-205.

²⁷ Sjef van Erp dan Bram Akkermans, Cases, Materials and Text on Property Law (Oxford: Hart Publishing, 2012), hlm. 503-506,

kreditor diwajibkan untuk mengimplementasikan due diligence pertanahan yang komprehensif, mencakup penelusuran riwayat transisi hak kepemilikan (chain of title), pengujian buku tanah secara presisi di Kantor Pertanahan, pemanfaatan sertipikat hak tanggungan elektronik (HT-el) sebagai sarana verifikasi digital, serta investigasi rekam jejak riwayat sengketa persidangan. Standar kualifikasi penilaian agunan wajib direvisi guna mengakomodasi unsur risiko cacat administratif sebagai variabel mutlak dalam tahapan appraisal perbankan. Agenda reformasi regulasi yang sangat mendesak untuk segera diformulasikan dalam jangka pendek adalah penetapan kewajiban BPN untuk mencatatkan eksistensi hak tanggungan di dalam buku tanah sekaligus mewajibkan pengiriman notifikasi secara proaktif kepada pemegang hak tanggungan sesaat sebelum proses pembatalan dieksekusi. Pemberlakuan kewajiban notifikasi ini sangat memungkinkan dicapai melalui agenda amandemen Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Proses pembaruan tata kelola ini membutuhkan penggabungan fungsional antara arsitektur sistem HT-el dengan pusat pemantauan pengawasan milik BPN guna merealisasikan pelacakan otomatis yang mumpuni. Setiap tahapan administratif yang menyentuh objek sertipikat tertentu akan memicu transmisi pemberitahuan real-time kepada kreditor. Inovasi perlindungan ini wujud tanggung jawab negara agar publik beritikad baik tidak dikejutkan oleh penerbitan keputusan peradilan yang memusnahkan hak keperdataannya secara sepihak.

Konstruksi perlindungan lapis berikutnya beroperasi secara fungsional ketika celah cacat administratif telah terealisasi menjadi eksekusi pembatalan mutlak. Pada fase ini, pemanfaatan upaya hukum represif menjadi satu-satunya jalur litigasi yang tersedia. Kreditor memiliki sejumlah jalur perlawanan struktural yang dapat ditempuh secara simultan maupun berurutan dengan bertumpu pada analisis kerugian materiil. Validitas keberadaan hak intervensi pemegang hak tanggungan dengan status pihak ketiga berkepentingan (tussenkomst) dalam agenda persidangan gugatan pembatalan sertipikat di forum PTUN mutlak memerlukan pengakuan yuridis yang eksplisit. Ketentuan Pasal 83 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara secara konseptual telah memfasilitasi probabilitas permohonan intervensi, namun implementasi di ruang persidangan senantiasa inkoheren akibat ketiadaan batasan definisi pihak yang memegang kedudukan hukum yang sah. Mahkamah Agung disarankan secara proaktif merilis Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) atau Peraturan Mahkamah Agung guna memformulasikan standar operasional teknis yang memberikan jaminan kepada pemegang hak tanggungan agar diikutsertakan secara mutlak di dalam dinamika gugatan pembatalan PTUN.

Tabel 4: Rekomendasi Instrumen Perlindungan Hukum Kreditor Pemegang Hak Tanggungan

Instrumen Perlindungan	Mekanisme	Catatan Implementasi
Preventif Regulatif	Kewajiban notifikasi kepada pemegang HT sebelum pembatalan sertipikat (revisi PP No. 24/1997)	Jangka pendek: revisi PP tanpa memerlukan UU baru
Preventif Teknis	Integrasi sistem HT-el dengan sistem monitoring BPN; pembaruan data otomatis	Jangka menengah: memerlukan infrastruktur digital BPN yang andal
Represif Yudisial	Hak intervensi (tussenkomst) pemegang HT dalam gugatan PTUN; SEMA/PERMA	Jangka pendek: cukup dengan Peraturan MA atau SEMA
Represif Administratif	Gugatan ganti rugi terhadap BPN atas dasar onrechtmatige overheidsdaad	Sudah tersedia; perlu diperkuat yurisprudensinya
Kompensatif	Dana Jaminan Pertanahan (Land Assurance Fund): kompensasi bagi pemegang HT beritikad baik	Jangka panjang: memerlukan revisi UUHT atau UU baru

Sumber: Analisis penulis berdasarkan perbandingan hukum dan kajian normatif (2024).

Penyusunan kerangka sistem perlindungan preventif dan represif tersebut membutuhkan peranti kompensatif pilar terakhir yang ditopang melalui instrumen operasional Dana Jaminan Pertanahan (Land Assurance Fund). Gugatan perdata ganti rugi konvensional secara empiris menyedot banyak sumber daya, menuntut waktu bertahun-tahun, serta luput menghadirkan jaminan kesuksesan hasil putusan. Keberadaan instrumen mitigasi struktural berbasis dana jaminan merupakan jawaban konkret kenegaraan bagi penyediaan kompensasi terhadap kerugian perbankan. Skema aliran pendanaan jaminan ini tidak akan membebani postur APBN karena operasionalnya dikonstruksi menghimpun likuiditas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di sektor pertanahan, penarikan Bea Perolehan Hak

atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), setoran asuransi asosiasi profesi surveyor beserta notaris, serta dilengkapi payung backstop fiskal minimum pemerintah. Tata kelola administratif klaim pencairan kompensasi wajib dirancang menetapkan kaidah verifikasi kelayakan status itikad baik pemohon, limitasi nilai plafon pelunasan proporsional, serta mengagendakan ketegasan negara mengeksekusi instrumen hak subrogasi perdata terhadap oknum pemicu malapraktik. Pijakan normatif yang merealisasikan peluncuran skema kompensasi ini dapat diformulasikan bersatu di dalam amandemen revisi komprehensif Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Tantangan implementasi skema indemnifikasi ini diyakini terpusat pada probabilitas munculnya sindrom moral hazard di mana eksistensi kompensasi memicu kemalasan kreditor di dalam menyelenggarakan due diligence. Tantangan krusial ini hanya sanggup dieliminasi lewat desain filter verifikasi itikad baik absolut bersyarat.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian mengenai perlindungan hukum terhadap kreditor pemegang hak tanggungan dalam pembatalan sertipikat hak atas tanah, dapat disimpulkan bahwa validitas hak atas tanah sangat ditentukan oleh pemenuhan syarat materiil dan formil sebagaimana diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Cacat administratif dapat menimbulkan akibat hukum berupa vernietigbaar maupun nietig yang berdampak langsung terhadap kepastian hukum jaminan kebendaan perbankan. Meskipun prinsip presumption of validity dan perlindungan pihak ketiga beritikad baik masih memberikan dasar legitimasi bagi kreditor, sistem negatif bertendensi positif belum sepenuhnya mampu melindungi kepentingan kreditor ketika pembatalan sertipikat terjadi. Kondisi tersebut menunjukkan perlunya penguatan perlindungan hukum melalui reformasi regulasi pertanahan, penguatan hak intervensi kreditor dalam sengketa PTUN, optimalisasi due diligence dan sistem notifikasi pertanahan, serta pembentukan Dana Jaminan Pertanahan sebagai instrumen kompensasi negara guna menjamin kepastian hukum dan stabilitas sektor perbankan.

D. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Adrian Sutedi, Hak Tanggungan (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I (Jakarta: Djambatan, 2003).

- Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris* (Bandung: PT Refika Aditama, 2008).
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2005).
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia* (Surabaya: Arkola, 2003).
- Kelvin F.K. Low dan Tang Hang Wu, *Principles of Singapore Land Law*, 3rd ed. (Singapore: LexisNexis, 2019).
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* (Jakarta: Kompas, 2008).
- Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia: Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan* (Yogyakarta: Liberty, 1980).
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005).
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
- Sjef van Erp dan Bram Akkermans, *Cases, Materials and Text on Property Law* (Oxford: Hart Publishing, 2012).
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2007).
- Sutan Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan* (Bandung: Alumni, 1999).
- Tan Sook Yee, Tang Hang Wu, dan Kelvin F.K. Low, *Tan Sook Yee's Principles of Singapore Land Law*, 3rd ed. (Singapore: LexisNexis, 2009).
- Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003).
- Peraturan Perundang-undangan
- Land Titles Act (Cap. 157) Singapore.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum.
- Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Real Property Act 1900 (New South Wales, Australia).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (jo. UU No. 2 Tahun 2014).

Jurnal dan Publikasi Ilmiah

Barry C. Crown, "Back to Basics: Indefeasibility of Title Under the Torrens System" (2007) Singapore Journal of Legal Studies.

Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)," Jurnal BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol. 4 No. 1 (2018).

Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, "Perlindungan Hukum terhadap Kreditur atas Batalnya Sertipikat Hak atas Tanah yang Menjadi Objek Hak Tanggungan," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 22 No. 4 (2015).

Edy Lisdiyono, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Peradilan Tata Usaha Negara," Jurnal Law Reform, Vol. 13 No. 1 (2017).

Harun Hadiwijoyo, "Kedudukan Kreditor Pemegang Hak Tanggungan dalam Kepailitan Debitor," Jurnal Yuridika UNAIR, Vol. 31 No. 1 (2016).

Mulyadi, "Pembatalan Sertifikat Hak atas Tanah dan Akibat Hukumnya terhadap Hak Tanggungan," Jurnal Repertorium UNAIR, Vol. 4 No. 2 (2017).

Nanda Miftakhul Jannah, "Rekonstruksi Perlindungan Hukum Pemegang Hak Tanggungan atas Pembatalan Sertipikat Tanah," Jurnal Hukum dan Keadilan, Vol. 7 No. 1 (2020).

Olian Sitorus dan Darwinsyah Minin, "Cara Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan," Jurnal Hukum dan Keadilan, Vol. 1 No. 1 (2001).

Sharon Christensen et al., "The Assurance Fund and Land Title Indemnity in Torrens Systems" (2018) Australian Property Law Journal 26(2). Siti Nurbaiti, "Perlindungan Pemegang Hak atas Tanah dalam Sistem Pendaftaran Tanah Negatif di Indonesia," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 25 No. 2 (2018). Trie Sakti, "Analisis Yuridis Pembatalan Sertifikat Hak Milik yang Dibebani Hak Tanggungan," Jurnal Hukum Prioris, Vol. 6 No. 3 (2018).

Urip Santoso, "Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 17 No. 3 (2010).

Widhi Handoko, "Pertanggungjawaban Negara atas Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah yang Mengandung Cacat Hukum," Jurnal Masalah-Masalah Hukum UNDIP, Vol. 43 No. 3 (2014).

Laporan dan Sumber Lainnya

Otoritas Jasa Keuangan, Statistik Perbankan Indonesia, Vol. 21 No. 12 (Jakarta: OJK, 2023).