

BAB 2

PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH ASRAMA TNI ANGKATAN DARAT DI MENDAWAI PONTIANAK KALIMANTAN BARAT (STUDY KASUS TERHADAP PUTUSAN PERKARA KASASI TATA USAHA NEGARA NO 259 K/TUN/2004)

2.1 Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

2.1.1 Macam-macam hak atas tanah

Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan¹⁵. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam hal ini terdapat pada pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53. Kemudian hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara dalam pasal 53 UUPA terdiri dari : hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian¹⁶.

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat primer dan sekunder¹⁷. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dikategorikan sebagai hak-hak atas tanah yang primer, yaitu hak

¹⁵ Boedi Harsono (a), *op. cit.*, hlm. 6-7

¹⁶ *Ibid.*, hlm 10 .

¹⁷ Supriyadi , *Hukum Agraria*. Ed. 1. Cet. 3, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 64.

atas tanah yang bersumber pada Hak Bangsa Indonesia dan diberikan oleh Negara berdasarkan permohonan hak. Sedangkan Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian merupakan hak atas tanah yang sekunder, yaitu hak atas tanah yang secara tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia serta diberikan oleh pemilik tanah melalui perjanjian pemberian hak antara pemilik tanah dengan calon pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

a. Hak Milik

Hak Milik menurut pasal 20 ayat 1 UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah itu dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan apabila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat artinya Hak Milik atas tanah itu lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, yaitu tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah hapus. Selanjutnya terpenuh artinya Hak Milik atas tanah itu memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas apabila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain dan penggunaan tanahnya lebih luas apabila dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya¹⁸.

Hak Milik atas tanah demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus

¹⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak atas Tanah*. Ed.1. Cet. 1, (Jakarta: Kencana, 2009) hlm. 11.

didaftarkan. Pendaftaran ini merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut, demikian menurut Pasal 23 UUPA.

Yang dapat mempunyai Hak Milik ditentukan dalam pasal 21 UUPA, ialah hanya Warga Negara Indonesia, disamping itu badan hukum yang ditetapkan dengan syarat-syaratnya oleh Pemerintah. Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 tahun 1963 badan hukum dimaksud ialah bank negara, koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan sosial¹⁹.

b. Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, atau peternakan. PP Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan. Kemudian menurut ayat (3) nya Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 40 tahun 1996, pemegang Hak Guna Usaha berkewajiban untuk :

- a. membayar uang pemasukan kepada Negara;
- b. melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- c. mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan intansi teknis;
- d. membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha;
- e. memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 93.

- f. menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha.
- g. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut hapus;
- h. menyerahkan sertipikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan²⁰.

Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ditentukan dalam pasal 30 UUPA, ialah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagaimana tersebut diatas dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

c. Hak Guna Bangunan

Pasal 35 UUPA memberikan pengertian Hak Guna Bangun, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Sedangkan Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangun adalah Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan, atau Tanah Hak Milik.

Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangun menurut Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 PP Nomor 40 Tahun 1996, adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia). Apabila subjek Hak

²⁰ *Ibid.*, hlm. 101-102.

Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, maka dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan tersebut kepada hak lain yang memenuhi syarat. Bila hal ini tidak dilakukan, maka Hak Guna Bangunan hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

d. Hak Pakai

Menurut Pasal 41 UUPA Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

Yang dapat mempunyai Hak Pakai menurut Pasal 42 UUPA *juncto* Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial;
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional²¹.

²¹ *Ibid.*, hlm. 115.

2.1.2 Hapusnya hak atas tanah

Hapusnya hak atas tanah menurut ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 dapat diakibatkan oleh berbagai peristiwa hukum antara lain karena pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, pelepasan atau penyerahan dengan sukarela oleh pemegang haknya, karena ditelantarkan, karena melanggar sesuatu larangan sehingga dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, tanahnya musnah, jangka waktunya berakhir untuk hak-hak atas tanah yang berjangka waktu, karena putusan pengadilan²².

Mengenai hapusnya hak atas tanah, untuk ketertiban administrasi dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan, harus dinyatakan dengan Surat Keputusan oleh Pejabat yang berwenang. Bagi hapusnya hak yang terjadi karena hukum, seperti yang ditentukan dalam pasal 21 UUPA, Surat Keputusan tersebut hanya bersifat deklaratoir, sebagai pernyataan tentang hapusnya hak yang bersangkutan. Tetapi bagi hak yang merupakan pembatalan, karena tidak dipenuhinya kewajiban tertentu oleh pemegang haknya, Surat Keputusan Pejabat tersebut bersifat konstitutif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya Surat Keputusan tersebut²³.

Apabila yang hapus hak-hak atas tanah primer, tanah yang bersangkutan menjadi tanah Negara dan apabila yang hapus hak-hak atas tanah sekunder misalnya Hak Guna Bangunan yang dibebankan pada Hak Milik, tanah yang bersangkutan kembali menjadi tanah Hak Milik yang bebas dari beban. Mengenai hak-hak yang sudah didaftar, hapusnya hak yang bersangkutan dicatat dalam buku tanah dan jika mungkin juga pada sertipikatnya. Dalam

²² Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *op. cit.*, hlm. 360-361.

²³ Boedi Harsono (b), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Ed. rev. Cet. 9 (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 334.

hubungan ini buku tanah dan sertipikat tersebut kemudian dimatikan²⁴.

a. Hapusnya hak atas tanah karena pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum.

Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Pencabutan hak dilakukan, jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum, sedang musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai tanah yang ganti ruginya tidak membawa hasil, padahal tidak dapat digunakan tanah lain. Dalam pencabutan hak atas tanah yang bersangkutan tidak melakukan suatu pelanggaran atau melalaikan suatu kewajiban sehubungan dengan penguasaan tanah yang dipunyainya. Maka pencabutan hak atas tanah yang bersangkutan wajib disertai pemberian ganti kerugian yang layak.

b. Hapusnya hak atas tanah karena pelepasan atau penyerahan dengan sukarela oleh pemegang haknya.

Hak Milik hapus karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, dikarenakan ada pihak lain yang memerlukan tanah, tetapi tidak dapat mempunyai hak milik., karena tidak memenuhi syarat untuk mempunyai hak milik umpamanya suatu badan hukum, yang hanya dapat mempunyai hak guna usaha atau hak guna bangunan atau orang asing yang hanya boleh mempunyai hak pakai saja. Maka orang yang mempunyai Hak Milik itu dapat melepaskan haknya itu dengan sukarela dengan mendapat penggantian kerugian sesuai dengan harga pasaran dari pihak yang

²⁴ *Ibid.*, hlm. 335.

menghendaki tersebut. Dengan pelepasan itu maka tanah tersebut menjadi tanah Negara, selanjutnya Negara memberikan tanah itu kepada pihak lain dengan hak yang lain, sehingga hak milik yang hapus berubah menjadi hak yang lain²⁵.

c. Hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan.

Pengertian tanah terlantar dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 :

Tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku²⁶. Peraturan Pemerintah tersebut telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA atas tanah Hak Milik, Pasal 34 huruf c UUPA atas Hak Guna Usaha dan Pasal 40 huruf c UUPA atas Hak Guna Bangunan menjadi hapus karena ditelantarkan²⁷.

Kalau dikatakan ditelantarkan itu karena pemiliknya menganggap tanah itu tidak berguna baginya atau dia tidak sanggup untuk mengurusnya²⁸. Dengan hapusnya hak atas tanah maka tanahnya jatuh kepada negara.

Tanah yang ditelantarkan akan ditertibkan oleh negara. Obyek penertiban tanah terlantar menurut pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan tanah atas tanah yang tidak diusahakan sesuai dengan

²⁵ K. Wantjik Saleh, *op. cit.*, hlm. 37.

²⁶ Supriyadi, *op. cit.*, hlm. 124.

²⁷ A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*. Cet. 4 (Bandung: C.V. Mandar Maju, 2008), hlm. 15.

²⁸ K. Wantjik Saleh, *loc. cit.*, h. 37.

keadaannya atau sifat tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya²⁹.

d. Hapusnya hak atas tanah karena melanggar sesuatu larangan sehingga dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.

Hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh Pejabat yang berwenang, sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya oleh pemegang hak yang bersangkutan kewajiban tertentu atau dilanggarnya sesuatu larangan.

e. Hapusnya hak atas tanah karena tanahnya musnah.

Tanah musnah menyebabkan hapusnya hak atas tanah. Pasal 27 huruf b UUPA menyebutkan hapusnya Hak Milik karena tanahnya musnah, pasal 34 huruf f UUPA menyebutkan hapusnya Hak Guna Usaha karena tanahnya musnah, selanjutnya Pasal 40 huruf f UUPA juga menyebutkan hapusnya Hak Guna Bangunan karena tanahnya musnah.

Tanah musnah kalau tanah menjadi hilang karena proses alamiah ataupun bencana alam hingga tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak dapat dipergunakan lagi, karena secara fisik tidak dapat diketahui lagi keberadaannya. Contohnya tanah ditepi laut atau sungai besar yang hilang karena proses abrasi atau longsor karena bencana alam³⁰.

f. Hapusnya hak atas tanah karena jangka waktunya berakhir untuk hak-hak atas tanah yang berjangka waktu.

Berakhirnya jangka waktu berlakunya hak atas tanah mengakibatkan hapusnya hak atas tanah yang berjangka waktu, seperti Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang diatur dalam Pasal 29 jo 34 huruf a dan Pasal 35 jo 40 huruf a haknya

²⁹ Walhi, “*Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 Tentang Penertiban Tanah Terlantar*” <http://www.walhi.or.id/in/kampanye/advokasi-kebijakan/54-uu-psda/825-pp-11-tahun-2010-tentang-penertiban-tanah-terlantar>, diunduh 21 Februari 2010.

³⁰ Boedi Harsono (b), *op.cit.*, hlm. 343.

menjadi hapus jika tidak ada kemungkinan untuk dan tidak dimintakan perpanjangan jangka waktu³¹.

Perpanjangan jangka waktu hanya dapat diberikan satu kali, dalam hal ini hak yang bersangkutan terus berlangsung hingga habisnya waktu perpanjangan, demikian juga hak-hak atas tanah dan hak tanggungan yang membebaninya tetap berlangsung.

Menurut Pasal 29 UUPA jangka waktu Hak Guna Usaha adalah paling lama 25 tahun, bagi perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan Hak Guna Usaha dengan jangka waktu paling lama 35 tahun, jangka waktu perpanjangannya 25 tahun. Untuk Hak Guna Bangunan pasal 35 UUPA menentukan jangka waktunya paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun.

g. Hapusnya hak atas tanah karena putusan pengadilan.

Dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 disebutkan bahwa salah satu faktor penyebab hapusnya Hak Guna Usaha dan berakibat tanahnya menjadi tanah Negara adalah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kemudian juga disebutkan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 bahwa putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap merupakan salah satu factor penyebab hapusnya Hak Guna Bangunan.

2.1.3 Pendaftaran tanah

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 oktober 1997.

Sebelum berlakunya UUPA, dilakukan pendaftaran tanah

³¹ *Ibid.*, hlm. 335.

bagi tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Barat seperti Hak Eigendom, Hak Erfacht, atau hak opstal dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan yang dikenal dengan istilah *Rechts-kadaster* atau *Legal Cadastre*. Selain pendaftaran tanah Hak Barat dijumpai juga pendaftaran tanah dengan tujuan lain yaitu untuk kepentingan pemungutan pajak atas tanah, yang dikenal dengan istilah *kadaster fiskal* atau *fiscal cadastre* dengan penerbitan surat pengenaan pajak atas nama pemilik tanah yang dikenal dengan sebutan petuk pajak, pipil, girik dan lain-lainnya³².

a. Pengertian pendaftaran Tanah

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberikan rumusan mengenai pengertian pendaftaran tanah yaitu :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya³³.

b. Objek Pendaftaran Tanah

Objek pendaftaran tanah adalah semua bidang tanah yang berada diseluruh wilayah Republik Indonesia yang menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, meliputi :

- (1) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangun dan Hak Pakai;
- (2) Tanah Hak Pengelolaan;
- (3) Tanah Wakaf;

³² *Ibid.*, hlm. 83-84..

³³ Boedi Harsono (a), *op. cit.*, hlm. 520.

- (4) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- (5) Hak Tanggungan;
- (6) Tanah Negara;

c. Tujuan Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tercantum tujuan dari pendaftaran tanah, yaitu:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan³⁴.

Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa selain memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemegang haknya pendaftaran tanah dimaksudkan terciptanya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum dan terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan³⁵.

d. Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial regristration*) dan kegiatan pemeliharaan datanya (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan

³⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Cet. 4 (Bandung: C.V. Mandar Maju, 2009), hlm. 78.

³⁵ *Ibid.*, hlm.79.

pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997³⁶.

Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menentukan kegiatan apa saja yang dilakukan dalam pendaftaran tanah, sebagai berikut.

- (1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:
 - a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - b. Pembuktian hak dan Pembukuannya;
 - c. Penerbitan sertipikat;
 - d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - e. Penyimpanan data umum dan dokumen;
- (2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:
 - a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
 - b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematis dan secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan, serta diterapkan pada wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Menteri. Sedangkan pendaftaran secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yakni pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah.

Berikut uraian rangkaian pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi :

- 1) Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pertama-tama dilaksanakan kegiatan

³⁶ Boedi Harsono (b), *op. cit.* hlm. 477.

pengukuran dan pemetaan yang meliputi pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah dan pembuatan surat ukur.

Pembuatan peta dasar pendaftaran merupakan dasar bagi pembuatan peta pendaftaran. Pada pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, disediakan peta dasar pendaftaran untuk memetakan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Sedangkan dengan adanya pendaftaran bidang tanah yang didaftarkan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dapat diketahui letak bidang tanah dalam kaitan bidang-bidang tanah lain dalam suatu wilayah, sehingga dapat menghindari terjadinya sertipikat ganda atas suatu bidang tanah.

Penyiapan peta dasar pendaftaran diperlukan agar setiap bidang tanah yang didaftarkan dijamin letaknya secara pasti, dimana Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara melaksanakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kotamadya. Titik-titik dasar teknik adalah titik tetap yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu, yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas³⁷. Jika disuatu daerah tidak ada atau belum ada titik-titik dasar teknik nasional, dapat digunakan titik dasar teknik lokal yang bersifat sementara untuk kemudian diikat dengan titik dasar teknik nasional.

³⁷ Boedi Harsono (a), *op. cit.*, hlm. 561.

Selanjutnya bidang-bidang tanah yang telah ditetapkan letak dan batas-batasnya diukur dan ditempatkan tanda-tanda batasannya pada setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Penetapan batas ini dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang disetujui oleh para pemegang atas hak tanah yang berbatasan guna memenuhi asas *Contradictoire delimitatie*³⁸.

Bidang-bidang tanah yang telah ditetapkan batas-batasannya, diukur dan dipetakan dalam peta dasar pendaftaran tanah untuk kemudian di bukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran. Selanjutnya bidang-bidang tanah tersebut dibukukan dalam daftar tanah dan dibuatkan surat ukurnya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 155 dan 156 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Surat ukur memuat data fisik yang diambil dari peta pendaftaran dengan skala yang bisa berbeda dari skala yang ada pada peta pendaftaran.

2) Pengumpulan dan Pengolahan Data Yuridis

Pengumpulan data yuridis dimaksudkan untuk meneliti alat pembuktian kepemilikan atau penguasaan bidang tanah berdasarkan bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan.

Pada pendaftaran tanah secara sistematis, Pasal 59 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, menentukan:

³⁸ Boedi Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 492.

Untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada Panitia Ajudikasi.

Pada pendaftaran tanah secara sporadik pengumpulan dan penelitian alat bukti dilakukan oleh Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan.

Pasal 61 *juncto* Pasal 76 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, menentukan bahwa dalam hal kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian, maka penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanahnya sebagai milik yang bersangkutan, dengan syarat penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh pihak lain.

3) Pembuktian Hak dan Pembukuannya

Berdasarkan pada Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa setiap orang yang mendalilkan mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri ataupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa,

diwajibkan untuk membuktikan adanya hak atau peristiwa itu, maka pembuktian hak atas tanah merupakan suatu proses dimana alat bukti hak atas tanah digunakan untuk mendalilkan kepunyaan, meneguhkan kepunyaan, membantah kepunyaan atau menunjukkan kepunyaan hak atas tanah pada suatu peristiwa atau perbuatan hukum.

Setelah data fisik dan data yuridis dikumpulkan maka dalam rangka pemenuhan asas publisitas, digunakan lembaga pengumuman agar pihak yang merasa berhak dapat mengajukan keberatan. Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. menentukan jangka waktu yang diberikan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atas bidang-bidang tanah yang didaftarkan, yakni selama 30 (tiga puluh) hari bagi pendaftaran secara sistematis dan 60 (enam puluh) hari bagi pendaftaran secara sporadis. Jika dalam masa pengumuman tidak ada keberatan atau sanggahan, maka data fisik dan data yuridis tersebut disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam suatu berita acara yang akan menjadi dasar untuk :

- a. Pembukuan hak atas tanah;
- b. Penerbitan surat keputusan pengakuan hak atas tanah;
- c. Pemberian hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Mengenai pembukuan hak atas tanah Pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan, hak atas tanah:

- a. yang data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan

pembukuannya dalam buku tanah menurut ketentuan Pasal 29 ayat (1);

b. yang data fisik atau data yuridisnya belum lengkap dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap;

c. yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang keberatan diberitahukan oleh Kepala panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah secara sporadis untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut;

d. yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut serta hal-hal yang disengketakan;

e. yang data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan, dibukukan dalam buku tanah dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat di dalamnya adanya sita atau perintah status quo tersebut³⁹.

4) Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah

Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pengertian mengenai sertipikat, yaitu surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing telah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

³⁹ Boedi Harsono (a), *op. cit.* hlm. 534.

Sertipikat hak atas tanah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan setelah blangko sertipikat hak atas tanah diisi dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang berwenang. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Pasal 31 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa jika di dalam buku tanah terdapat catatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b yang menyangkut data yuridis, atau catatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf c, d dan e yang menyangkut data fisik maupun data yuridis penerbitan sertifikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus. Kemudian dalam ayat (3) disebutkan sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan terdiri dari salinan buku tanah dan salinan surat ukur berdasarkan ketentuan Pasal 140 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

5) Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis

Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis ini dimaksud untuk memberi kesempatan pada pihak-pihak yang berkepentingan agar dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang diperlukan, baik melalui daftar nama yang hanya diberikan kepada instansi

pemerintah, maupun melalui daftar-daftar yang terbuka untuk umum dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

Penyajian data fisik dan data yuridis di Kantor pertanahan didasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, kantor pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

Selain itu juga didasarkan pada Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa :

- (1) Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah;
- (2) Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- (3) Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan mengenai data sesuai ayat 1 dan ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.

6) Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang digunakan sebagai dasar pendaftaran hak atas tanah wajib disimpan di Kantor Pertanahan untuk mencegah hilangnya dokumen yang sangat penting untuk kepentingan masyarakat.

Dokumen-dokumen tersebut harus tetap berada di Kantor Pertanahan atau tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri. Jika ada instansi yang perlu memeriksa dokumen-dokumen tersebut maka pemeriksaannya wajib dilakukan di Kantor Pertanahan. Dokumen-

dokumen yang bersangkutan hanya dapat dibawa atas perintah pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, dimana dokumen asli dapat dibawa oleh Kepala Kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuknya ke sidang pengadilan guna diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang berkepentingan. Kemudian dokumen asli tersebut harus disimpan kembali di Kantor Pertanahan semula, sebagaimana ditentukan dalam pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

2.1.4 Pembatalan Hak Atas Tanah

Batal (*nietig*-Belanda) menurut Kamus Hukum karangan Soesilo Prajogo, berarti tidak sah, tidak mempunyai akibat-akibat hukum karena tidak memenuhi persyaratan-persyaratan undang-undang atau hukum⁴⁰. Pembatalan pada dasarnya adalah suatu perbuatan yang bermaksud memutuskan, menghentikan atau menghapuskan sesuatu hubungan hukum⁴¹.

Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Nagara dan Hak Pengelolaan memberi pengertian mengenai pembatalan hak atas tanah yaitu:

Pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap⁴².

⁴⁰ Soesilo Prajogo, *Kamus Lengkap Hukum, Internasional-Indonesia*, Cet 1, (Jakarta: Wipress, 2007), hlm. 47.

⁴¹ Rusmadi Murad, *op. cit.*, hlm. 28.

⁴² C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil (a), *Kitab Undang-Undang Hukum Agraria*, Cet 2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 373.

Lebih rinci Angka II pasal 1 Petunjuk Teknis Kepala Badan Pertanahan Nomor:08/Juknis/D.V/2007 tentang Penyusunan keputusan pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah/pendaftaran/sertipikat hak atas tanah, menyebutkan bahwa pembatalan hak atas tanah dan Hak Pengelolaan merupakan suatu keputusan/ketetapan pejabat tata usaha negara (*beschikking*) berisi pemutusan, penghentian, penghapusan dan atau pengaturan kembali hubungan hukum antara subyek hak dengan tanahnya karena penerbitannya terbukti telah didasarkan pada proses/prosedur administrasi dan atau data yang tidak benar sesuai putusan lembaga peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau karena cacat administrasi berdasarkan hasil penelitian menurut tata cara tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁴³.

Stelsel negatif bertendensi positif yang dianut dalam pendaftaran tanah memungkinkan dilakukannya peninjauan kembali atau pembatalan terhadap keputusan tata usaha negara yang meliputi pembatalan hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah asal pemberian hak, konversi, peralihan hak, pemisahan/penggabungan serta pembatalan sertipikat dan atau sertipikat pengganti⁴⁴.

Batalnya suatu hak atas tanah pada dasarnya disebabkan oleh dua hal sebagaimana disebutkan secara dalam Bab VI tentang Tatacara pembatalan Hak atas Tanah, Pasal 104 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, yaitu:

1. Terdapat cacat hukum administratif dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertipikat hak atas tanahnya.,
2. Dalam rangka melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Cacat hukum administratif berkaitan dengan kesalahan yang bersifat hukum administratif, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan

⁴³ Yudha Pandu, *op. cit.*, hlm. 123

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 121.

Nasional Nomor 9 tahun 1999, yaitu disebabkan oleh kesalahan prosedur, kesalahan penerapan undang-undang, kesalahan subyek hak, kesalahan obyek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, adanya tumpang tindih hak atas tanah atau karena data yuridis atau data fisiknya tidak benar atau kesalahan lainnya yang bersifat administratif.

Sedangkan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat/badan tata usaha Negara yang berwenang berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang amarnya secara tegas menyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau intinya sama dengan itu: suatu surat keputusan pemberian hak, atau suatu hak atas tanah, atau sertipikat hak atas tanah termasuk sertipikat pengganti, atau pendaftaran hak yang meliputi pendaftaran konversi, pendaftaran peralihan hak, pendaftaran pemisahan/penggabungan hak.

2.2 Macam-macam Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah

Sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang-perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu⁴⁵.

Setiap pemegang hak atas tanah yang hak atas tanahnya mengalami sengketa tentu ingin agar persengketaan itu dapat segera diselesaikan. Penyelesaian sengketa hak atas tanah dapat ditempuh melalui Badan Pertanahan Nasional atau melalui Pengadilan.

2.2.1 Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Melalui Badan Pertanahan Nasional

⁴⁵ Yudha Pandu, *op. cit.*, hlm. 7.

a. Pengaduan

Pengaduan adalah pemberitahuan dan atau keterangan yang disampaikan oleh Pengadu kepada Petugas Loker Pengaduan tentang telah terjadinya suatu peristiwa atau perbuatan yang menimbulkan akibat hukum atas suatu bidang tanah, baik bersifat teknis, administratif, perdata maupun pidana⁴⁶.

Pengaduan/keberatan diajukan oleh orang/Badan Hukum berisi keberatan dan tuntutan terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara dibidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu dan mereka ingin mendapatkan penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu. mereka ingin mendapatkan penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu⁴⁷.

Sebagai tindak lanjut dari pengaduan yang diterima oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, maka dilakukan kegiatan penelitian yang merupakan rangkaian kegiatan pengumpulan dan analisa data administrasi, yuridis dan fisik serta identifikasi masalah pertanahan yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Penelitian.

Penelitian dilakukan dalam hal :

- a. Data sebagai bahan analisis penyelesaian masalah tidak atau belum lengkap.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

⁴⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri III Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah dan Seri IV Pengadaan Tanah Untuk Instansi Pemerintah*, Cet. 1, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003), hlm. 29.

b. Data sebagai bahan analisis penyelesaian masalah terlampir sudah lengkap akan tetapi terdapat ketidaksesuaian satu dan lainnya.

c. Data sebagai bahan analisis penyelesaian masalah terlampir sudah lengkap akan tetapi diperlukan keyakinan, kesesuaian dengan keadaan fisik di lapangan.

Penelitian bertujuan untuk memastikan kebenaran peristiwa atau kejadian yang disampaikan sebagai suatu permasalahan. Oleh karena itu penelitian direncanakan atau diarahkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam rangka menarik suatu kesimpulan apakah pengaduan yang disampaikan beralasan atau tidak beralasan untuk diproses lebih lanjut⁴⁸.

Apabila dalam penyelesaian masalah tersebut diperlukan Gelar Perkara, maka dalam Resume Kasusnya Direktur memberikan saran atau pendapat terhadap penyelesaian masalah tersebut perlu diadakan Gelar Perkara terlebih dahulu atau atas inisiatif langsung dari Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Koflik Pertanahan dapat memerintahkan Direktur untuk melaksanakan Gelar Perkara. Hasil dari Gelar Perkara dapat berupa:

- a. Upaya penyelesaian melalui Lembaga Mediasi.
- b. Upaya penyelesaian melalui Lembaga Peradilan.
- c. Dilimpahkan ke Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam hal terdapat adanya indikasi/dugaan tindak pidana.
- d. Rekomendasi penolakan atau pembatalan hak⁴⁹.

b. Mediasi

Mediasi adalah salah satu proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan pihak ketiga atau mediator dan prosedur yang disepakati oleh para pihak dimana mediator

⁴⁸ Yudha Pandu, *op. cit.*, hlm. 54.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 33.

memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi (perdamaian) yang saling menguntungkan⁵⁰.

Mediator adalah orang/pejabat jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang ditunjuk dengan surat tugas/surat perintah dari Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia yang disepakati oleh para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan permasalahannya.

Mediator mengupayakan musyawarah antara para pihak yang bersengketa dengan mempertemukan kedua belah pihak untuk mengklarifikasi data yang ada pada masing-masing pihak dalam rangka mengupayakan perdamaian yang merupakan kesepakatan dari para pihak yang bersengketa untuk mengakhiri sengketanya.

Hasil dari mediasi dituangkan dalam berita acara mediasi berupa suatu dokumen resmi yang dibuat dan dipertanggungjawabkan mediator dan para pihak yang ada didalamnya berisikan uraian hasil mediasi yang dilengkapi dengan data-data pada saat dilakukan proses mediasi.

Dalam hal tercapai penyelesaian secara musyawarah seperti ini, harus pula disertai dengan bukti tertulis sejak permulaan, yaitu dari Surat Pemberitahuan untuk para pihak, Berita Acara Rapat dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian dituangkan dalam Akta Pernyataan Perdamaian yang bila perlu dihadapan Notaris sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

c. Pembatalan hak atau penolakan.

Mengenai tata cara pembatalan hak atas tanah secara terperinci diatur dalam Bab VI Peraturan Menteri Negara

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 65.

Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999⁵¹.

Keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh Pejabat yang berwenang tanpa permohonan.

1) Pembatalan hak karena permohonan.

Permohonan pembatalan hak atas tanah diajukan secara tertulis kepada Menteri atau Pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan memuat:

- a. keterangan mengenai pemohon, apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya; apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta/peraturan pendirian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik: nomor/jenis hak atas tanah; letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya); jenis tanah (pertanian/nonpertanian)
- c. lain-lain: alasan permohonan pembatalan, keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan dilampiri dengan fotokopi identitas pemohon, surat-surat mengenai tanahnya dan surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan.

Keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan pembatalan hak disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

⁵¹ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil (a), *op. cit.*, hlm 495-500.

2) Pembatalan hak tanpa permohonan.

Kepala Kantor Pertanahan mengadakan penelitian data yuridis dan data fisik terhadap keputusan pemberian dan/atau sertipikat yang diketahui cacat hukum administrasi dalam penerbitannya. Hasil penelitian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah atau kepada Menteri untuk diusulkan pembatalannya disertai dengan pendapat dan pertimbangannya.

Apabila data yuridis dan fisik telah cukup untuk mengambil keputusan, pejabat yang berwenang menerbitkan keputusan pembatalan atau keputusan penolakannya disertai dengan alasan penolakannya. Keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan pembatalan hak disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

Keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan. Permohonan diajukan langsung kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kepala Kantor Pertanahan, memuat keterangan mengenai pemohon; keterangan mengenai tanahnya dan alasan permohonan pembatalan dan bukti-bukti lain yang mendukung.

Permohonan pembatalan tersebut dengan dilampiri: fotokopi identitas, surat keputusan/sertipikat, akta pendirian, putusan pengadilan dari tingkat pertama sampai terakhir dan berita acara eksekusi apabila perkaranya perdata atau pidana serta surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan.

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

2.2.2 Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Melalui Pengadilan

Mencegah sengketa dengan menghindari sumber sengketa selalu lebih baik dari memenangkan perkara di pengadilan⁵². Namun apabila penyelesaian melalui musyawarah diantara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari kepala Badan Pertanahan Nasional karena mengadakan serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Dalam berperkara di Pengadilan perlu kiranya penyiapan gugatan/jawaban, penyiapan replik/duplik, penyiapan bukti dan saksi, penyiapan pemeriksaan setempat (PS), penyiapan kesimpulan, penyiapan memori banding/kontra memori banding, penyiapan kasasi/kontra memori kasasi dan penyiapan peninjauan kembali/kontra peninjauan kembali.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, badan peradilan yang ada di Indonesia meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara⁵³.

⁵² Effendi Perangin,, *Mencegah Sengketa Tanah*, Cet 2, (Jakarta: C.V. Rajawali, 1990), hlm. 3.

⁵³ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan mengenai badan peradilan pelaku kekuasaan kehakiman diatur dalam pasal 18. Lihat Hadi Setia Tunggal, *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman (Undang-Undang RI No. 48 Tahun 2009)*, (Jakarta: Harvarindo, 2010), hlm. 8.

Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004⁵⁴, Peradilan umum adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata pada tingkat pertama, sedangkan Pengadilan Tinggi pada tingkat banding⁵⁵.

Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006⁵⁶ tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama menyebutkan bahwa:

Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:

- a. perkawinan;
- b. kewarisan;
- c. wasiat;
- d. hibah;
- e. wakaf;
- f. zakat;
- g. infaq;
- h. shadaqah; dan
- i. ekonomi syari'ah⁵⁷.

Pasal 9 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pengadilan dalam lingkungan peradilan militer berwenang:

1. Mengadili tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang yang pada waktu melakukan tindak pidana adalah:
 - a. Prajurit;

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 yang dalam pasal 8 menyebutkan bahwa di lingkungan peradilan umum dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang. Lihat Redaksi Sinar Grafika, *Amandemen Undang-Undang Peradilan Umum (UU RI NO. 49 Th.2009)*, Cet 1. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 4.

⁵⁵ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil (b), *Kitab Uundang-Undang Hukum Acara Peradilan, Kitab 1*, Cet 1, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006), hlm. 103,118.

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tersebut telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009, namun pasal 49 tidak mengalami perubahan.

⁵⁷ F. Agsya, *Undang-Undang Peradilan Agama, UU RI Nomor 50 Tahun (Perubahan Kedua atas UU RI No. 7 Thn. 1989 tentang Peradilan Agama)*, Cet. 1. (Jakarta: Asa Mandiri, 2010), hlm. 60.

- b. yang berdasarkan undang-undang dengan Prajurit;
 - c. anggota suatu golongan atau jawatan atau badan atau yang dipersamakan atau dianggap sebagai Prajurit berdasarkan undang-undang;
 - d. seseorang yang tidak masuk golongan pada huruf a, huruf b, dan huruf c atas keputusan Panglima dengan persetujuan Menteri Kehakiman diadili oleh suatu Pengadilan dalam lingkungan peradilan militer.
2. Memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata.
 3. Menggabungkan perkara gugatan ganti rugi dalam perkara pidana yang bersangkutan atas permintaan dari pihak yang dirugikan sebagai akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang menjadi dasar dakwaan, dan sekaligus memutus kedua perkara tersebut dalam satu putusan⁵⁸.

Pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara⁵⁹. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah dua kali mengalami amandemen yaitu dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 namun pasal 50 tidak mengalami perubahan⁶⁰.

Apabila setelah melalui penelitian ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat juga mengeluarkan surat Keputusan yang berisi menolak tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional tersebut, sebagai konsekwensi dari penolakan tersebut berarti Keputusan Tata Usaha

⁵⁸ Markas Besar Tentara Nasional Indonesia, *Undang-Undang Bidang Pertahanan Keamanan (Hankam) 1997*, (Jakarta: Sekretariat Umum Mabes TNI, 1999), hlm. 83.

⁵⁹ Hadi Setia Tunggal, *Undang-Undang Republik Indonesia Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Harvarindo, 2010), hlm. 102.

⁶⁰ Lihat Hadi Setia Tunggal, *Ibid.*, hlm. 20 dan 61.

Negara yang telah dikeluarkan tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang mengajukan gugatan ke Pengadilan setempat.

Sementara menunggu Putusan Pengadilan, sampai adanya Putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan (*status quo*). Hal ini dimaksud untuk menghindari terjadinya masalah dikemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara, maupun pihak ketiga, untuk itu Pejabat Tata Usaha Negara dibidang Pertanahan yang terkait harus menerapkan azas-azas umum pemerintah yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*In Kracht Van Gewijsde*)⁶¹.

2.3 Analisis Kasus

2.3.1 Posisi Kasus/Sengketa

1. Bahwa pada tahun 1965 Penggugat (Danden Zibang/TNI-AD) membeli sebidang tanah dari Abdurrachman Bin Abdul Manan dengan luas 6000 M2 yang berlokasi di Jalan Garuda sekarang Jalan Imam Bonjol Kelurahan Bangka Belitung, Kecamatan Pontianak Selatan yang berbatasan dengan :

- Sebelah Utara dengan waris H. Abd Gani;
- Sebelah Selatan dengan waris Pr. Nuridjah;
- Sebelah Barat dengan Jalan Garuda;
- Sebelah Timur dengan waris PR Rafiah;

dan telah dikeluarkan Surat Ukur/gambar batas No. 31 Tahun 1966 dari Agraria tanggal 14 Mei 1966.

2. Bahwa pada tanggal 25 Mei 2000 Sdr. Burhanuddin mendapat kuasa dari Pr. Rachmah binti SA Manan untuk mengurus pensertipikatan sebidang tanah yang terletak di Jalan Imam Bonjol Pontianak Selatan dengan menunjuk tanah TNI-AD

⁶¹ Ali Achmad Chomzah, *op. cit.*, hlm. 33.

selanjutnya Sdr Burhanuddin mengajukan permohonan sertipikat tanah pada Tergugat tanggal 9 Agustus 2000 untuk atas nama Pr. Rachmah binti SA. Manan;

3. Bahwa dengan adanya permohonan sertipikat dari Sdr. Burhanuddin maka pihak Penggugat mengajukan keberatan atas permohonan sertipikat tanah Sdr. Burhanuddin dengan Surat No. B/22/I/2001 tanggal 31 Januari 2001;
4. Bahwa dengan adanya keberatan dari Penggugat, maka Tergugat mengembalikan permohonan Sdr. Burhanuddin karena tanah tersebut asset TNI-AD/Asrama Mendawai, melalui surat Nomor. 600-141-41-2001 tanggal 14 Pebruari 2001;
5. Bahwa dengan adanya pengembalian permohonan tersebut, Sdr Burhanuddin menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak (Tergugat pada Pengadilan Tata Usaha Negara dengan perkara No. 18/G/PTUN-PTK/2001 dan dimenangkan Penggugat/Sdr Burhanuddin;
6. Bahwa adanya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak maka Tergugat mengajukan Banding dengan seluruh biaya ditanggung Penggugat;
7. Bahwa setelah Banding diajukan, maka Penggugat mengajukan permohonan sertipikat pada Kantor Pertanahan Kota Pontianak tanggal 8 Oktober 2001, karena ditunggu tidak ada realisasinya maka Komandan Denzibang 4/VI Pontianak membuat surat No. B/12/I/2002 tanggal 21 Januari 2002 Tentang Tindak Lanjut Permohonan Sertipikat Tanah TNI-AD di Asrama Mendawai Pontianak;
8. Bahwa tanpa alasan yang jelas tiba-tiba Tergugat mencabut banding dan melanjutkan proses penerbitan sertipikat, hal ini sangat merugikan Penggugat;
9. Bahwa dengan adanya pencabutan banding yang tanpa alasan maka Penggugat mengajukan keberatan dengan surat No.

B/249/XII/2001 tanggal 20 Desember 2001, sedangkan seluruh biaya banding ditanggung Penggugat;

10. Bahwa walaupun banding adalah hak dari pihak yang tidak puas dengan putusan pengadilan dalam hal ini, Kantor Pertanahan Kota Pontianak sebagai Instansi Pemerintah yang semestinya harus memperhatikan pihak yang dirugikan (TNI-AD), maka tidak selayaknya Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak mencabut banding yang dengan sendirinya berakibat memihak pada salah satu pihak (Burhanuddin/Penggugat);
11. Bahwa dengan adanya keberatan Penggugat, maka Tergugat menjawab melalui surat No. 600-48-41-2002 tanggal 15 Januari 2002 yang salah satu isinya (butir 4) :
”Bahwa apa yang dimaksudkan oleh Denzibang 4/VI (Penggugat) yang menyatakan pihak Kantor Pertanahan Kota Pontianak (Tergugat) telah merugikan pihak TNI-AD (Penggugat) dengan adanya pencabutan banding, karena putusan ditingkat Pertama menjadi kekuatan hukum tetap bukanlah mengenai Keperdataannya sehingga proses selanjutnya dari Keputusan tersebut pihak Denzibang 4/VI (Penggugat) dapat melakukan sanggahan pada saat pengumuman terhadap permohonan hak tersebut”.
12. Bahwa proses sertipikat selanjutnya Tergugat mengeluarkan pengumuman Nomor. 03/Konv.MA/2002 tanggal 04 Maret 2002 tentang pengumuman Konversi Hak Milik Adat atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan, atas pengumuman tersebut Penggugat keberatan atas permohonan sertipikat tanah di jalan Imam Bonjol (Asrama TNI-AD/Mendawai) atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan melalui surat No. B/67/III/2002 tanggal 28 Maret 2002;
13. Bahwa atas keberatan Penggugat tersebut pihak Tergugat mengirimkan surat No. 600-38-41-2002 tanggal 14 Mei 2002 yang isinya pada butir 5 : “Memberikan kesempatan upaya

Hukum kepada pihak Denzibang 4/VI (Penggugat) maka pendaftaran dan penerbitan sertifikat tersebut langsung diadakan pemblokiran pada Buku Tanahnya”

Butir 6 berisi : “ Bahwa pemblokiran sebagaimana tersebut diatas akan hapus dengan sendirinya apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari pihak Denzibang 4/VI (Penggugat) tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Pontianak yang mana tembusannya disampaikan kepada Kami (Tergugat)”;

14. Bahwa atas dasar surat Tergugat tersebut maka penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Pontianak dalam kurun waktu tidak melebihi 30 (tiga puluh) hari yaitu pada tanggal 12 Juni 2002 dan terdaftar Perkara Nomor. 38/Pdt.G/2002/PN.PTK melawan Tergugat I Pr. Rachmah binti SA Manan dan Tergugat II Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak;
15. Bahwa walaupun Penggugat telah memenuhi prosedur yang ditentukan oleh Tergugat dengan melakukan upaya hukum seperti yang diminta oleh Tergugat, namun demikian Tergugat tetap memaksakan kehendaknya sendiri dan tetap mengeluarkan/menerbitkan sertifikat hak milik No. 16.241 atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan pada tanggal yang sama saat Tergugat memberikan surat kepada Penggugat untuk melakukan upaya hukum, yaitu tanggal 14 Mei 2002, hal ini diketahui Penggugat pada tanggal 3 Juni 2002 setelah Penggugat menerima surat Sdr. Burhanuddin tertanggal 30 Mei 2002 tentang penyelesaian pengosongan tanah atas bangunan TNI-AD diatas tanah sertifikat hak milik No. 16.241 Kelurahan Bangka Belitung;
16. Bahwa Tergugat sama sekali tidak memperhatikan upaya hukum yang dilakukan Penggugat dan perbuatan Tergugat nyata-nyata melawan hukum dengan sengaja menerbitkan sertifikat tanah tersebut walaupun belum ada putusan yang memiliki kekuatan

hukum tetap dari Pengadilan Negeri Pontianak, siapa yang berhak atas tanah tersebut;

17. Bahwa Tergugat dengan sengaja mengelabui TNI-AD/Penggugat untuk mendapatkan keuntungan pribadi dengan telah menca-
but banding dan meneruskan proses pensertipikatan apalagi
langsung menerbitkan sertipikat hak milik No. 16.241, yang
sebenarnya selama ini dikuasai TNI-AD dengan dilengkapi alat-
alat bukti;
18. Bahwa proses pensertipikatan telah melanggar prosedur yang
berlaku, karena tidak sesuai dengan Pasal 27 s/d. 30 Peraturan
Pemerintah R.I Nomor. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran
tanah; Penggugat mohon kiranya Ketua Majelis Hakim
Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak memutuskan :
 - A. Dalam Penangguhan :
 - Menjatuhkan putusan sela agar tanah tersebut obyek sengketa
tidak dipindahtangankan kepada pihak ketiga (Schorsing),
walaupun belum memiliki kekuatan hukum tetap;
 - B. Dalam Pokok Perkara :
 1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
 2. Menyatakan batal sertipikat hak milik No. 16.241 tanggal
14 mei 2002 luas 5.080 M2 terletak di Jalan Imam Bonjol
Kelurahan Bangka Belitung, Kecamatan Pontianak Selatan
dengan Surat Ukur Nomor. 1904/Bangka Belitung/2002 atas
nama Pr. Rachmah binti Syech Abdul Manan;
 3. Memerintahkan kepada Tergugat untuk menerbitkan
sertipikat hak pakai terhadap tanah yang terletak di Jalan Imam
Bonjol Kelurahan Bangka belitung, Kecamatan Pontianak
Selatan atas nama Dephan RI/TNI-AD;
 4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara; atau
apabila Majelis Hakim berpendapat lain mohon putusan yang
seadil-adilnya;

Bahwa atas gugatan Penggugat tersebut Tergugat telah mengajukan eksepsi pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa Tergugat dengan tegas menolak semua dalil gugatan Penggugat dalam sengketa ini kecuali telah diakui secara tegas;

Bahwa secara hukum Penggugat tidaklah mempunyai kepentingan untuk mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 53 ayat (!) Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1986 karena sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1986 dengan tegas menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan Kehakiman bagi Rakyat pencari keadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara, yang ditegaskan dalam penjelasannya yakni setiap warga negara Indonesia atau bukan, dan Badan Hukum Perdata yang mencari keadilan pada Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh sebab itu sesuai ketentuan pasal 53 ayat (1) maka hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Tergugat dalam perkara aquo sertipikat Nomor.16.241/Bangka Belitung atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan. Berdasarkan pasal 53 ayat (1) tersebut maka hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan terkena akibat hukum Tata Usaha Negara yang diperbolehkan menggugat keputusan Tata Usaha Negara, dan Penggugat bukanlah termasuk kriteria dalam ketentuan pasal 53 ayat (1) tersebut yang berlaku karena merupakan Badan atau Instansi Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Oleh karena itu gugatan Penggugat demi hukum haruslah ditolak atau tidak dapat diterima;

Bahwa sesuai posita Penggugat angka 6, 7, 8 dan judul gugatan Penggugat merasa dirugikan atas pencabutan banding

perkara No. 18/G/PTUN-PTK/2001 menunjukkan bahwa Penggugat telah salah alamat dalam mengajukan gugatan dan tidak termasuk dalam sengketa Tata Usaha Negara. Oleh sebab itu secara hukum gugatan Penggugat tidak termasuk dalam kewenangan lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, untuk itu gugatan Penggugat pantas untuk ditolak;

Bahwa Tergugat mohon kepada Bapak Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam perkara Nomor. 33/G/PTUN-PTK/2002 berkenan memutuskan eksepsi sebelum memeriksa pokok perkara yang amarnya:

1. Mengabulkan eksepsi Tergugat seluruhnya;
 2. Menolak atau setidak-tidaknya gugatan Penggugat tidak dapat diterima;
 3. Menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara ini;
 4. Menghukum Penggugat membayar ongkos perkara;
- Atau apabila Majelis Hakim berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya;

Bahwa amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak tanggal 27 Desember 2002 Nomor.33/G/PTUN.PTK/2002 berbunyi sebagai berikut:

I. Dalam Eksepsi :

- Menerima Eksepsi Tergugat;

II. Dalam Pokok Perkara :

1. Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima;
2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.213.000,- (dua ratus tiga belas ribu rupiah);

Putusan mana dalam tingkat banding atas permohonan Penggugat/Pembanding telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan putusannya tanggal 16 Desember 2003 Nomor. 132/B/2003/PT.TUN.JKT;

Bahwa sesudah putusan terakhir ini diberitahukan kepada Penggugat/Pembanding pada tanggal 31 Desember 2003; kemudian Penggugat/Pembanding mengajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 13 Januari 2004 sebagaimana ternyata dari akte permohonan kasasi Nomor.01/K/2004/33/G/PTUN-PTK/2002 yang dibuat oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak, permohonan mana kemudian disusul dengan memori kasasi yang memuat alasan-alasan yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut pada tanggal 26 Januari 2004;

Bahwa setelah itu Tergugat/Terbanding yang pada tanggal 28 Januari 2004 telah diberitahukan tentang memori kasasi dari Penggugat/Pembanding diajukan jawaban memori kasasi yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak pada tanggal 16 Maret 2004 ;

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

Bahwa keberatan-keberatan yang diajukan Pemohon Kasasi dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya ialah :

1. Bahwa menurut pendapat Pengugat dalam Kasasi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dalam pertimbangan hukumnya tidak mencermati dalam pokok perkara secara materiil/kandungan isi perkara tersebut, yaitu dalam hal sebagai berikut :

- Bahwa berdasarkan pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 kemudian dihubungkan dengan tanggapan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak menyatakan eksepsi Tergugat akan dipertimbangkan, tetapi kenyataannya dalam pemeriksaan perkara berjalan sampai keputusan

kemudian Banding dan sekarang Kasasi, maka dari itu pertimbangan hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tidak mendasar pada pokok dalam perkara ini.

- Bahwa proses penerbitan sertipikat No. 16.241 atas nama Rachmah binti SA. Manan banyak mengandung cacat hukum antara lain :

- Pada waktu perkara ini belum diputus di Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak, Pemohon Kasasi telah mengajukan sanggahan kepada Kantor Badan Pertanahan Kota Pontianak dengan dilampiri bukti-bukti, tidak ada tanggapan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Pontianak (Termohon Kasasi) .

- Pada waktu pengukuran objek sengketa oleh Badan Pertanahan Kota Pontianak(Termohon Kasasi) terdapat asrama milik TNI-AD yang berdiri sejak tahun 1973).

- Dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara dengan nyata-nyata pihak Tergugat/Pemohon Kasasi mengajukan banding, tetapi dengan alasan yang tidak jelas/tidak berdasarkan hukum pihak Termohon Kasasi mencabut Banding. Tindakan tersebut jelas-jelas telah menyalahgunakan permohonan sehingga menimbulkan kepada orang lain (Rachmah binti SA Manan) yang berakibat merugikan Pemohon Kasasi ;

2. Bahwa atas penerbitan sertipikat No. 16.241 atas nama Pr. Rachmah Binti SA Manan diragukan legalitasnya/ cacat hukum, karena ;

- Bahwa pihak Termohon Kasasi telah menyalahgunakan wewenang karena keputusannya tidak mempunyai dasar hukum yang jelas, contohnya dalam pencabutan Banding tidak ada sedikitpun Termohon Kasasi yang dirugikan, tindakan tersebut mendapat tekanan oleh pihak ketiga (Rachmah binti SA. Manan/kuasanya).

- Bahwa kalau dilihat dari pokok perkara kemudian dihubungkan dengan proses penerbitan sertipikat No. 16. 241 atas nama Rachmah binti SA. Manan yang melibatkan kewenangan Termohon Kasasi, menurut hemat Pemohon Kasasi dan dari kacamata hukum baik pidana maupun perdata terdapat indikasi kejahatan dengan legitimasi karena Pemohon Kasasi adalah Penggugat/ Pemanding yang jujur berdasarkan hukum, dan mengenai tanah dalam objek sengketa selama kurang lebih 20 tahun dimanfaatkan/Asrama TNI-AD yang dibangun sejak tahun 1973, sedangkan perolehan tanah tersebut berasal dari pembelian (bukti-bukti terlampir dalam berkas).

Bahwa terlepas dari keberatan-keberatan Penggugat dalam kasasi, Mahkamah Agung berpendapat, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta/Judex Factie salah menerapkan hukum dengan pertimbangan/alasan sebagai berikut:

- Bahwa Penggugat sebagai Komandan Detasemen Zeni Bangunan 4/VI menggugat Tergugat karena menerbitkan obyek sengketa (sertipikat hak milik) atas nama pihak lain;
- Bahwa dalam hal ini Penggugat bertindak untuk mempertahankan hak miliknya. Dengan demikian Judex Factie salah menerapkan hukum dengan menyatakan Penggugat tidak dapat mengajukan gugatan karena sebagai badan hukum publik. Namun karena yang digugat mohon pembatalan sertipikat hak milik maka harus dibuktikan dulu siapa paling berhak atas tanah tersebut, hal mana bukan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara;
- Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas menurut pendapat Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi; dan oleh karena perkara ini, menyangkut sengketa kepemilikan yang

harus diselesaikan lebih dahulu di Peradilan Umum, maka gugatan Penggugat haruslah dinyatakan tidak dapat diterima;

- Menimbang, bahwa oleh karena Termohon Kasasi sebagai pihak yang kalah, maka harus membayar semua biaya perkara baik dalam tingkat pertama dan tingkat banding maupun dalam tingkat kasasi;

- Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-undang Nomor.4 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor. 5 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 serta peraturan perundang-undangan lain yang bersangkutan;

M E G A D I L I :

Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi; DAN DENZIBANG 4/VI PONTIANAK tersebut;

Membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 16 Desember 2003 Nomor. 132/B/2003/PT.TUN.JKT yang telah menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak tanggal 27 Desember 2002 Nomor. 33/G/PTUN/PTK/2002;

M E N G A D I L I S E N D I R I

Menyatakan gugatan Penggugat tersebut tidak dapat diterima;

Menghukum Termohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan dan dalam tingkat kasasi ini yang ditetapkan sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) ;

2.3.2 Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Asrama TNI Angkatan Darat di Mendawai Pontianak Kalimantan Barat.

2.3.2.1 Penyebab Terjadinya Sengketa Kepemilikan

Perkara Kasasi Nomor 259 K/TUN/2004 tanggal 4 September 2006 merupakan perkara Tata Usaha Negara antara Penggugat/Pemohon Kasasi Danden Zibang 4/VI Pontianak (TNI Angkatan Darat) melawan Tergugat/Termohon Kasasi Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak.

Dalam perkara tersebut dipersoalkan tindakan Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 16.241 A.n Pr Rachmah binti Syech Abdul Manan atas tanah di Jln. Imam Bonjol Kp. Mendawai Darat Kel. Bangka Belitung Pontianak (setempat dikenal sebagai Asrama Angkatan Darat Mendawai).

Dari perkara tersebut Penulis mencoba menelusuri penyebab terjadinya sengketa kepemilikan tanah di Jln. Imam Bonjol Kp. Mendawai Darat Kel. Bangka Belitung Pontianak (Asrama Angkatan Darat Mendawai) dengan melihat dari sisi Pr Rachmah binti SA Manan selaku pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor 16241/Bangka Belitung, sisi TNI Angkatan selaku yang memiliki dan menguasai tanah Asrama Mendawai dan Kepala Kantor Pertanahan yang menerbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/ Bangka Belitung.

a. Dari Sisi Pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor 16241

Menurut penulis terjadinya sengketa kepemilikan hak atas tanah dalam kasus adalah karena Pemegang sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan, tidak melakukan upaya mengamankan tanahnya atau mencegah sebelum terjadinya sengketa.

Pr Rachmah binti SA Manan tidak pernah menguasai secara fisik tanah yang ditunjuk dalam

sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung. Hal ini dapat diketahui dari sejarah tanah asrama Mendawai itu sendiri, bahwa tanah tersebut dibeli oleh TNI Angkatan Darat.

Tanah yang diklaim dimiliki oleh Pr. Rachmah binti SA Manan apabila itu memang tanahnya dia telah menelantarkan tanah tersebut sejak dia memperolehnya sampai dengan dikeluarkannya sertipikat Hak Milik, bahkan ketika dia atau kuasa hukumnya akan menguasai tanah tersebut tidak dapat dilakukan karena TNI Angkatan Darat yang merasa memiliki tanah tersebut berdasarkan pembelian tidak mau memberikannya sampai sekarang.

Dengan berpegang pada sertipikat dan tanpa pernah menguasai secara fisik tanahnya, maka ketika yang bersangkutan atau kuasa hukumnya menginginkan tanah yang ternyata dimiliki dan dikuasai oleh TNI Angkatan Darat berdasarkan pembelian, hal tersebut menimbulkan sengketa.

b. Dari Sisi TNI AD

Di lingkungan Kodam VI/TPR pengamanan tanah asset TNI Angkatan Darat menurut Kepala Zeni Kodam VI/TPR tahun 2005 Kolonel CZI Sunardi perlu dilakukan secara menyeluruh meliputi: pengamanan secara administrasi, pengamanan secara fisik, pengamanan secara intelijen dan pengamanan secara hukum⁶².

Pengamanan fisik dilakukan oleh satuan pemakai untuk tanah yang ditempati atau digunakan, sedangkan asset tanah yang belum dimanfaatkan dilakukan oleh

⁶² Sunardi, "Pengamanan Tanah Asset TNI-AD di Kodam VI/TPR", *Gema Tanjungpura*, Ed.4 (Januari 2005), hlm.7-8.

aparat Kodim. Pengamanan oleh Komandan Satuan Kewilayahan dilakukan dengan apa yang dikenal P (4), Patok, Pagar, Patroli dan Papan Nama.

Untuk mengamankan tanah secara administrasi perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

- Melaporkan data tanah asset TNI-AD ke Badan Pertanahan Nasional setempat dan koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional apabila ada warga masyarakat yang ingin mensertipikatkan tanah disekitar lokasi harus ada rekomendasi dari Komandan Satuan, untuk menghindari asset TNI AD disertipikatkan orang lain.
- Mensertipikatkan tanah tersebut dengan biaya satuan, program TNI-AD, program Dephan atau bantuan Pemda setempat. Jika perolehan tanah tersebut tidak lengkap atau tidak ada sama sekali bukti cukup membuat Surat Pernyataan yang isinya bahwa tanah tersebut telah dikuasai secara fisik, sudah tercatat sebagai asset dalam daftar inventaris, dan tidak ada permasalahan/sengketa dengan pihak lain sesuai Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 4 Mei 1992 nomor 500-1255.

Pengamanan secara intelijen dilakukan oleh aparat intel (Intel Kodim) dengan melakukan cegah/tangkal dini terjadinya penyerobotan asset tanah TNI-AD oleh orang-orang yang tidak berhak.

Pengamanan hukum, Kumdam selaku kuasa hukum Kodam tentunya akan mengamankan asset tanah yang dimiliki/dikuasai TNI-AD Cq Kodam VI/Tpr bila permasalahannya sudah masuk koridor hukum.

Langkah pengamanan asset TNI-AD khususnya tanah asrama Mendawai dengan adanya sengketa

terhadap asrama Mendawai menunjukkan bahwa langkah tersebut di atas belum dilakukan secara maksimal.

Dari kasus posisi yang menyebutkan adanya Surat Ukur/gambar batas No. 31 Tahun 1966 dari Agraria tanggal 14 Mei 1966, tanah yang terletak di Jalan Imam Bonjol atas Nama Zidam Kalimantan Barat dihubungkan dengan proses/prosedur pendaftaran tanah dapat dikatakan bahwa pengamanan administrasi belum dilakukan secara maksimal karena pendaftaran tanahnya belum dilakukan sampai selesai yaitu sampai diterbitkannya sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanahnya. Tidak selesainya pendaftaran tanah atas tanah asrama Mendawai mengakibatkan tanah tersebut belum bersertipikat, hal ini dapat mendorong orang lain yang berkepentingan untuk mengklaim dan mempermasalahkan kepemilikan atas tanah tersebut.

Kasus posisi dihubungkan dengan pengamanan dari segi hukum, disini juga pengamanan oleh TNI Angkatan Darat belum dilakukan secara maksimal, hal ini terlihat pada waktu Pr. Rachmah Binti S.A. Manan/kuasanya menggugat Kepala Kantor Pertanahan Nasional Pontianak yang tidak menerbitkan sertipikat atas namanya terhadap tanah di Jalan Imam Bonjol yang pada kenyataannya dimiliki dan dikuasai TNI Angkatan Darat (Asrama TNI-AD di Mendawai), TNI Angkatan Darat(Zibang 4/VI Pontianak) tidak melakukan intervensi/ikut berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara dan hanya bertindak sebagai saksi. Putusan pengadilan memenangkan Pr. Rachmah Binti S.A. Manan, kemudian Kepala Kantor Pertanahan Pontianak mengajukan banding dengan biaya yang didukung oleh TNI AD, namun kemudian mencabut bandingnya

sehingga putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Seandainya TNI Angkatan Darat melakukan intervensi/turut berperkara di pengadilan, maka walaupun Kepala Kantor Pertanahan Pontianak mencabut banding kalau TNI Angkatan Darat mengajukan banding, putusan pengadilan tidak serta merta berkekuatan hukum tetap. Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap tersebut dijadikan dasar oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak untuk menerbitkan sertipikat Hak Milik atas tanah Nomor 16.241 atas nama Pr. Rachmah Binti S.A. Manan. Pada waktu TNI Angkatan Darat mengajukan keberatan dengan suratnya Nomor B/76/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 saat proses penerbitan Sertipikat yaitu pada tahap pengumuman, keberatan tersebut dijawab oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak dengan suratnya Nomor 600-380-41-2002 tanggal 14 Mei 2002 yang menyebutkan antara lain bahwa pihak Zibang 4/VI sudah diberi hak intervensi atau menjadi saksi oleh pengadilan sehingga apabila tetap ada keberatan agar mengajukan keberatan tersebut ke Pengadilan.

c. Dari Sisi Badan Pertanahan Nasional.

Penulis berpendapat bahwa pencabutan banding yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak terhadap banding yang diajukannya terhadap putusan perkara No. 18/G/PTUN-PTK/2001 yang dimenangkan Pr. Rachmah Binti S.A. Manan dan menerbitkan sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung atas nama Pr. Rachmah Binti S.A. Manan menunjukkan tindakan yang tidak profesional dan bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik

sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 28 tahun 1999⁶³.

Pada prinsipnya Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Pertanahan dalam hal sebagai Tergugat, Turut Tergugat, Terlawan, atau Pelawan wajib mengajukan upaya hukum banding maupun kasasi terhadap putusan pengadilan yang menyebabkan keputusan Pejabat Tata Usaha Negara batal atau terancam batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum; hal ini sebagaimana termuat dalam pasal 20 Petunjuk Teknis Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 06/JUKNIS/D.V/2007⁶⁴.

Penulis juga berpendapat bahwa Kepala Kantor Pertanahan Pontianak dalam menerbitkan sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan, tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku/cacat administrasi.

Cacat hukum administrasi tersebut terlihat bahwa pada waktu diadakan pengukuran tanahnya nyata-nyata diketahui tanahnya dikuasai TNI Angkatan Darat dan di atasnya terdapat bangunan milik TNI-Angkatan Darat, yang berarti ada tumpang tindih kepemilikan. Tidak ada satu pasalpun di dalam Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksanaannya yang membenarkan untuk diterbitkannya sertipikat yang fisik tanahnya dikuasai pihak lain yang juga memiliki alas hak untuk itu, karena

⁶³ Yang dimaksud asas-asas pemerintahan yang baik adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan Negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas; lihat C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil (b), *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Peradilan, Kitab 1, Cet 1*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006), hlm. 402.

⁶⁴ Yudha Pandu, *op. cit.*, hlm. 83.

hal ini merupakan sengketa kepemilikan yang merupakan wewenang Pengadilan Negeri.

Cacat hukum administrasi juga terlihat dalam proses pendaftaran tanah untuk menerbitkan sertifikat, pada waktu Kepala Kantor Pertanahan Pontianak mengeluarkan pengumuman Nomor. 03/Konv.MA/2002 tanggal 04 Maret 2002 tentang pengumuman Konversi Hak Milik Adat atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan, terhadap pengumuman tersebut TNI Angkatan Darat menyampaikan keberatan atas permohonan sertifikat tanah di jalan Imam Bonjol (Asrama TNI-AD/Mendawai) atas nama Pr. Rachmah binti SA Manan melalui surat No. B/67/III/2002 tanggal 28 Maret 2002;

Keberatan itu juga sebagaimana ternyata dari Surat Keterangan Kepala Kelurahan Bangka Belitung Nomor: 593/002-BB-V/2002 tanggal 4 Mei 2002 yang menerangkan bahwa terhadap pengumuman dari Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota Pontianak Nomor: 03/Konv.MA/2002 tanggal 4 Maret 2002 tentang pengumuman Konversi Hak Milik Adat atas nama Pr. Rachmah Binti S.A. Manan, yang tanahnya terletak di Jalan Imam Bonjol RT.004/RW.004 Kelurahan Bangka Belitung yang telah diumumkan di Kantor Kelurahan ternyata adanya keberatan dari Zeni Daerah Militer VI Tanjungpura Detasemen Zeni Bangunan 4/VI.

Terhadap keberatan tersebut dijawab oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak Nasional dengan suratnya Nomor 600-380-41-2002 tanggal 14 Mei 2002 yang menyebutkan antara lain pada butir 4 : "bahwa pihak Zibang 4/VI sudah diberi hak intervensi atau menjadi saksi oleh pengadilan sehingga apabila tetap ada keberatan agar mengajukan keberatan tersebut ke

Pengadilan”, kemudian pada butir 5 : “Memberikan kesempatan upaya Hukum kepada pihak Denzibang 4/VI (Penggugat) maka pendaftaran dan penerbitan sertipikat tersebut langsung diadakan pemblokiran pada Buku Tanahnya”, selanjutnya butir 6 berisi : “ Bahwa pemblokiran sebagaimana tersebut diatas akan hapus dengan sendirinya apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari pihak Denzibang 4/VI (Penggugat) tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Pontianak yang mana tembusannya disampaikan kepada Kami (Tergugat)”;

TNI Angkatan Darat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Pontianak dalam kurun waktu tidak melebihi 30 (tiga puluh) hari yaitu pada tanggal 12 Juni 2002 dan terdaftar Perkara Nomor. 38/Pdt.G/2002/PN.PTK melawan Tergugat I Pr. Rachmah binti SA Manan dan Tergugat II Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak;

Seharusnya dengan adanya keberatan dan gugatan ke Pengadilan dari TNI Angkatan Darat tersebut Kepala Kantor Pertanahan Pontianak tidak menerbitkan sertipikat tetapi menanggihkan penerbitannya, hal ini berdasar pasal 31 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun kenyataannya hal itu dilanggar, bahkan Sertipikat diterbitkan bersamaan waktunya dengan surat jawaban keberatan Badan Pertanahan Nasional kepada Zibang 4/VI yaitu pada tanggal 14 Mei 2002, yang berarti juga sebenarnya Kepala Kantor Pertanahan Pontianak tidak pernah memberi kesempatan TNI Angkatan Darat untuk melakukan upaya hukum dan tidak pernah melakukan pemblokiran terhadap pendaftaran dan penerbitan sertipikat pada Buku

Tanahnya. Dengan diterbitkannya sertipikat oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak yang melanggar ketentuan dalam proses penerbitannya tersebut maka TNI Angkatan Darat dirugikan karena tanah yang selama ini dimiliki dan dikuasainya diterbitkan sertipikat atas nama orang lain (Pr. Rachmah Binti S.A. Manan), dengan demikian tindakan Kepala Kantor Pertanahan Pontianak melakukan penerbitan sertipikat tersebut merupakan perbuatan yang melawan hukum yang merugikan orang lain dalam hal ini TNI Angkatan Darat.

2.3.2.2 Penolakan Pembatalan Sertipikat

Mahkamah Agung dalam putusan perkara Kasasi Nomor 259.K/TUN/2004 menyatakan bahwa terlepas dari keberatan-keberatan Penggugat dalam kasasi, Mahkamah Agung berpendapat, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta/Judex Factie salah menerapkan hukum dengan pertimbangan/alasan sebagai berikut:

- Penggugat sebagai Komandan Detasemen Zeni Bangunan 4/VI menggugat Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan) karena menerbitkan obyek sengketa (sertipikat hak milik) atas nama pihak lain;
- Dalam hal ini Penggugat bertindak untuk mempertahankan hak miliknya.

Dengan demikian Judex Factie salah menerapkan hukum dengan menyatakan Penggugat tidak dapat mengajukan gugatan karena sebagai badan hukum publik. Namun karena yang digugat mohon pembatalan sertipikat hak milik maka harus dibuktikan dulu siapa paling berhak atas tanah tersebut, hal mana bukan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara;

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas menurut pendapat Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi; dan oleh karena perkara ini, menyangkut sengketa kepemilikan yang harus diselesaikan lebih dahulu di Peradilan Umum, maka gugatan Penggugat haruslah dinyatakan tidak dapat diterima; dan oleh karena Termohon Kasasi sebagai pihak yang kalah, maka harus membayar semua biaya perkara baik dalam tingkat pertama dan tingkat banding maupun dalam tingkat kasasi;

Terhadap putusan Kasasi Nomor 259.K/TUN/2004 tersebut penulis sependapat dengan Mahkamah Agung yang mengabulkan kasasi TNI Angkatan Darat/Zibang 4/VI Pontianak dan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tanggal 16 Desember 2003 Nomor 132/B/2003/PT.TUN.JKT yang telah menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak tanggal 27 Desember 2002 Nomor 33/G/PTUN-PTK/2002. Dengan pembatalan tersebut maka Dan Denzibang 4/VI Pontianak/TNI Angkatan Darat boleh menggugat Badan Pertanahan Nasional di Peradilan Tata Usaha Negara. Memang dari rasa keadilan tidak dapat diterima apabila Dan Denzibang 4/VI Pontianak/TNI Angkatan Darat yang tanahnya diterbitkan sertifikat atas nama orang lain tidak boleh menggugat Badan Pertanahan Nasional. Seandainya Judex Factie tingkat pertama dan banding tidak salah menerapkan hukum maka penulis berpendapat bahwa hukumnya itu yang perlu direvisi karena tidak masuk akal dan tidak mencerminkan keadilan.

Selanjutnya penulis kurang sependapat dengan Mahkamah Agung yang menyatakan gugatan Penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima karena yang digugat

mohon pembatalan sertipikat hak milik maka harus dibuktikan dulu siapa paling berhak atas tanah tersebut, hal mana bukan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Perkara ini, menyangkut sengketa kepemilikan yang harus diselesaikan lebih dahulu di Peradilan Umum.

Bahwa gugatan penggugat memang mohon pembatalan sertipikat. Sertipikat hak atas tanah memang merupakan bukti kepemilikan atas tanah, sehingga sengketa tersebut menyangkut sengketa kepemilikan. Sengketa kepemilikan tentunya sengketa antara satu pihak yang menyatakan memiliki tanah dengan pihak lain yang juga menyatakan memiliki tanah tersebut, dan hal demikian memang kewenangan Peradilan Umum. Namun yang dipersoalkan Penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah masalah penerbitan sertipikatnya yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak yang tidak sesuai dengan prosedur atau melanggar ketentuan. Jadi disini sengketanya adalah sengketa Tata Usaha Negara antara penggugat/TNI Angkatan Darat dengan Badan Pertanahan Nasional/Kepala Kantor Pertanahan Pontianak. Sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 47 juncto Pasal 50 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan.

Disamping itu Sertipikat yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak, seharusnya tidak diterbitkan karena tanahnya dalam sengketa antara Pr. Rachmah Binti S.A. Manan dengan TNI Angkatan Darat yang merupakan kewenangan Pengadilan Negeri, sehingga harus dibuktikan dulu di Pengadilan Negeri siapa sebenarnya yang mempunyai

hak atas tanahnya dan setelah itu baru diterbitkan sertifikatnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas seharusnya Mahkamah Agung memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang kasasinya diajukan oleh Penggugat/Dan Denzibang 4/VI Pontianah/TNI Angkatan Darat.

2.3.3.3 Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Adanya Putusan Kasasi Tata Usaha Negara

Dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah setelah adanya putusan kasasi Tata Usaha Negara Nomor 259.K/TUN/2004, penulis hanya melihat dari sisi TNI Angkatan Darat karena yang mengajukan kasasi adalah TNI Angkatan Darat. Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa TNI Angkatan Darat dapat menempuh langkah penyelesaian sebagai berikut:

a. Melalui Badan Pertanahan Nasional.

TNI angkatan Darat mengajukan permohonan pembatalan hak atas tanah/ koreksi/peninjauan kembali Sertipikat Hak Milik Nomor 16241/Bangka Belitung atas nama Pr. Rachmah Binti S.A. Manan.

Permohonan tersebut di atas diajukan secara tertulis kepada Menteri atau Pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan memuat:

- a. Keterangan mengenai pemohon: nama, tempat kedudukan,
- b. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik: nomor/jenis hak atas tanah; letak, batas-batas dan luasnya (diuraikan riwayat tanah dan bukti-bukti perolehannya).

c. Alasan permohonan pembatalan, keterangan lain yang dianggap perlu. Disini diuraikan alasan adanya cacat hukum administrasi dengan dilanggarnya prosedur penerbitan sertipikat seperti diuraikan pada 2.3.2.1.huruf c penyebab timbulnya sengketa kepemilikan dari sisi Badan Pertanahan Nasional tersebut diatas.

Permohonan dilampiri dengan fotokopi identitas pemohon, surat-surat mengenai tanahnya dan surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan:

b. Melalui Pengadilan

1) Upaya Hukum Peninjauan Kembali.

Terhadap Putusan Kasasi Nomor: 259.K/TUN/2004 upaya hukum selanjutnya yang terbuka bagi TNI Angkatan Darat adalah Peninjauan Kembali terhadap putusan kasasi tersebut dengan alasan Mahkamah Agung semestinya berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkaranya karena perkaranya adalah sengketa Tata Usaha Negara atau mengajukan novum/bukti baru. Novum yang dapat dikemukakan adalah bahwa gugatan ke Pengadilan Negeri terhadap pemegang sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung atas nama Pr. Rachmah Binti S.A. Manan sudah pernah dilakukan yang terdaftar di Pengadilan Negeri Pontianak Nomor: 38/PDT.G/2002/-PN.PTK namun ternyata pada waktu Juru Sita melakukan pemanggilan terhadap Pr. Rachmah Binti S.A. Manan diketahui bahwa Pr. Rachmah Binti S.A. Manan telah meninggal dunia dan tidak mempunyai anak sebagaimana disebutkan

dalam Risalah Panggilan Nomor: 38/PDT.G/2002/PN.PTK tanggal 11 Juli 2002, dan ahli warisnya tidak ditemukan sehingga gugatan di Pengadilan Negeri tersebut dicabut.

Namun demikian jangka waktu untuk melakukan peninjauan kembali terhadap putusan kasasi tersebut di atas sekarang telah lewat karena telah melampaui waktu 180 hari sejak putusan kasasi diberitahukan/disampaikan kepada Pemohon Kasasi/ TNI Angkatan Darat.

2) Menggugat Pemegang Sertipikat Hak Milik ke Pengadilan Negeri.

Bersandar pada putusan kasasi yang memutuskan perkaranya tidak dapat diterima dan harus diselesaikan lebih dulu di pengadilan negeri karena menyangkut sengketa kepemilikan hak atas tanah, maka TNI Angkatan Darat harus menggugat Pr. Rachmah Binti SA. Manan sebagai pemegang sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung.

Seperti telah dikemukakan pada angka 1) di atas bahwa gugatan ke Pengadilan Negeri terhadap pemegang sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung atas nama Pr. Rachmah Binti S.A. Manan sudah pernah dilakukan dan ternyata Pr. Rachmah Binti S.A. Manan telah meninggal dunia dan tidak mempunyai anak serta ahli warisnya tidak ditemukan sehingga gugatan di Pengadilan Negeri tersebut dicabut . Oleh karena itu gugatan ke Pengadilan Negeri tentunya ditujukan kepada ahli warisnya apabila suatu saat ahli warisnya diketemukan, artinya tidak ada

kepastian waktu kapan gugatan dapat dilakukan. Disisi lain tentu TNI Angkatan Darat mempunyai keinginan agar hak atas tanahnya terhadap tanah Asrama Mendawai di Jalan Imam Bonjol mempunyai kepastian hukum. Mencari ahli waris dari Pr. Rachmah yang meninggal dalam usia kurang lebih 98 tahun dengan tidak meninggalkan ahli waris golongan pertama (tidak mempunyai anak, suami sudah meninggal) dan golongan kedua (orang tua dan saudara sekandung telah meninggal) sangatlah tidak mudah.

3) Menunggu digugat Ahli Waris Pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor 16.241/Bangka Belitung.

Mencari Ahli Waris Pr. Rachmah binti S.A. Manan yang meninggal dalam usia kurang lebih 98 tahun dan tidak mempunyai anak adalah pekerjaan yang tidak mudah. Oleh karena itu langkah lain penyelesaian sengketa kepemilikan dalam kasus ini adalah TNI Angkatan Darat bersikap pasif atau menunggu digugat oleh Ahli Waris Pr. Rachmah Binti S.A. Manan. Selama menunggu digugat, obyek tanah (Asrama TNI Angkatan Darat Mendawai) tetap dikuasai secara fisik dan dirawat serta digunakan sesuai peruntukannya.

Apabila dalam jangka waktu 20 tahun tidak ada gugatan dari Ahli Waris Pr. Rachmah binti S.A. Manan atau pihak lain, tanah tersebut dilakukan pendaftaran ke Badan Pertanahan Nasional dengan berdasar pada Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

juncto Pasal 76 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, seperti diuraikan dalam 2.1.3. huruf d 2) di atas.

Disamping itu juga dengan berdasar pada Pasal 1963 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menentukan antara lain cara memperoleh hak terhadap benda tak bergerak dalam hal ini tanah melalui lembaga daluwarsa. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) Siapa yang dengan itikad baik dan berdasarkan suatu alas hak yang sah, memperoleh benda tak bergerak, suatu bunga, atau suatu piutang lain yang tidak harus dibayar atas tunjuk, memperoleh hak milik atasnya, dengan jalan daluwarsa, dengan suatu penguasaan selama dua puluh tahun.
- (2) Siapa yang dengan itikad baik menguasainya selama tiga puluh tahun, memperoleh hak milik dengan tidak dapat dipaksa untuk mempertunjukkan alas haknya⁶⁵.

Tanah Hak yang ditelantarkan oleh pemiliknya maka haknya akan hapus dan tanahnya jatuh kepada negara. Dan seperti disebutkan di atas apabila tanah tersebut dikuasai dengan itikad baik oleh orang lain lebih dari 20 tahun tanpa ada tuntutan dari pemilik yang sebenarnya atau orang lain maka atas dasar penguasaan tersebut orang yang menguasai tanah lebih dari 20 tahun dengan itikad baik memperoleh hak atasnya dan dapat mendaftarkan tanahnya, bahkan bila penguasaan lebih dari 30 tahun tidak dapat dipaksakan menunjukkan alas haknya.

⁶⁵ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Cet 25, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1992), hlm. 411.

- 4) Mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum terhadap Pejabat Badan Pertanahan Nasional ke Pengadilan Negeri.

Apabila penyelesaian melalui Badan Pertanahan Nasional tidak dapat diminta penyelesaiannya atau ditolak, maka masih terbuka kemungkinan penyelesaian sengketa kepemilikan tersebut dengan menggugat secara perdata pejabat Badan Pertanahan Nasional ke Pengadilan Negeri.

Dengan berdasarkan asas bahwa hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa/memutus perkara dengan alasan bahwa ia tidak mengetahui peraturannya sebagaimana ketentuan Pasal 16 Undang-undang Pokok Kehakiman, maka sangat terbuka kemungkinannya penyelesaian sengketa mempergunakan proses di Pengadilan Negeri apabila terhadap sesuatu penetapan (*beschikking*) dapat dinyatakan perbuatan melawan hukum oleh hakim perdata.

Menurut Yurisprudensi, agar sesuatu penetapan (*beschikking*) dapat dinyatakan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige*) apabila:

- a. penetapan tersebut dilakukan secara tidak/kurang mengindahkan undang-undang atau dilakukan secara bertentangan dengan undang-undang.
- b. Penetapan tersebut dilakukan dengan menyalahi wewenang atau menyimpang dari tugas pemberian wewenang.
- c. Penetapan tersebut dilakukan dengan sewenang-wenang (ceroboh, tidak mengindahkan data dan fakta dan lain-lain)⁶⁶.

⁶⁶ Rusmadi Murad, *op. cit.*, hlm. 13.

Menurut Wijono Prodjodikoro, dengan menyebutnya perbuatan melanggar hukum, adalah: suatu perbuatan yang mempersewakan hak hukum orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat, atau bertentangan dengan kesusilaan atau kepantasan dalam masyarakat⁶⁷.

Dalam kasus sengketa ini perbuatan melawan/melanggar hukum yang dilakukan Pejabat Badan Pertanahan Nasional adalah dengan diterbitkannya sertifikat oleh Kepala Kantor Pertanahan Pontianak yang melanggar ketentuan dalam proses penerbitannya maka TNI Angkatan Darat dirugikan karena tanah yang selama ini dimiliki dan dikuasainya diterbitkan sertifikat atas nama orang lain (Pr. Rachmah Binti S.A. Manan).

Apabila kemudian ternyata Putusan Pengadilannya yang berkekuatan hukum tetap memutuskan bahwa Kepala Kantor Pertanahan Pontianak telah terbukti melakukan perbuatan melawan hukum, Putusan tersebut dapat dijadikan dasar untuk mengajukan pembatalan hak atas tanah atau sertifikat Hak Milik Nomor 16.241 ke Badan Pertanahan Nasional/Kepala Kantor Pertanahan Pontianak. Apabila permohonan ditolak maka Kepala Kantor Pertanahan Pontianak dapat digugat lagi ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁶⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum*, cet. 7, (Bandung: Sumur Bandung, 1990), hlm. 14.