



**PERAN DAN KEDUDUKAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA YANG TIMBUL AKIBAT
TERBITNYA SERTIPIKAT CACAT HUKUM**

TESIS

IRAWATI HUTABARAT, SH.

0806478714



UNIVERSITAS INDONESIA

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
SALEMBA
2011**

**PERAN DAN KEDUDUKAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA YANG TIMBUL AKIBAT
TERBITNYA SERTIPIKAT CACAT HUKUM**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Magister Kenotariatan**

IRAWATI HUTABARAT, SH.

0806478714



UNIVERSITAS INDONESIA

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
SALEMBA
2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Irawati Hutabarat, SH.

NPM : 0806478714

Tanda Tangan : 

Tanggal : 30 Juni 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Irawati Hutabarat, SH.
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Judul : Peran dan Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam
Penyelesaian Sengketa yang Timbul Akibat Terbitnya
Sertipikat Cacat Hukum

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Dr. Drs. Widodo Suryandono, SH., MH.
Ketua Sidang



Dr. Arsin Lukman, SH.
Pembimbing



Enny Koeswami, SH., MKn.
Penguji

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Baik, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Arsin Lukman, SH., selaku dosen pembimbing.
2. Ketua Sub Program Magister Kenotariatan FHUI Dr. Drs. Widodo Suryandono, SH., MH., para pengajar dan staf administrasi yang telah banyak memberikan ilmu serta pengetahuan dan bantuan dengan teramat tulus.
3. Bang Ucok, Mama dan Papa di Nirwana. Aku teramatlah rindu!
4. Keluarga Gamal SM Sinurat: Abang, Kakak, Giggysy dan Anggi yang selalu memberikan yang terbaik buat saya.
5. Keluarga Besar MM dan Keluarga Besar Patal Senayan yang saya sayang.
6. Para sahabat yang tidak pernah sedikitpun meragukan kemampuan intelektual saya dan senantiasa memberikan dukungan yang tulus serta hampir selalu mampu membangkitkan semangat saya yang kerap meredup.
7. Teman-teman Notariat Salemba angkatan pertama yang selalu mengingatkan untuk cepat-cepat lulus, khususnya lulusan kloter 2 yang senantiasa sabar menghadapi saya.

Akhir kata, saya kembalikan semua kebaikan dan ketulusan hati setiap orang yang terlibat dalam proses penulisan tesis ini kepada Tuhan Yang Maha Baik, semoga Tuhan memberkati Saudara sekalian.

Jakarta, 30 Juni 2011

Irawati Hutabarat

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Irawati Hutabarat, SH.
NPM : 0806478714
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalti-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: Peran dan Kedudukan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa yang Timbul Akibat Terbitnya Sertipikat Cacat Hukum, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 30 Juni 2011

Yang Menyatakan



Irawati Hutabarat, SH.

ABSTRAK

Nama : Irawati Hutabarat, SH.
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Judul : Peran dan Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam
Penyelesaian Sengketa yang Timbul Akibat Terbitnya
Sertipikat Cacat Hukum

Sertipikat adalah tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul dan dijilid menjadi satu, yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sertipikat Hak Atas Tanah merupakan alat bukti yang kepemilikan tanah yang kuat bagi pemegang haknya. Sertipikat cacat hukum merupakan sertipikat yang diterbitkan secara keliru. Sertipikat palsu dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga), yaitu: sertipikat palsu, sertipikat asli tapi palsu dan sertipikat ganda. Keberadaan sertipikat palsu umumnya baru diketahui ketika terjadi sengketa atas tanah yang bersangkutan. Terbitnya sertipikat cacat hukum ini membuka peluang terjadinya sengketa. Sengketa pertanahan adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak yang berlawanan dalam hal penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang harus diselesaikan baik melalui cara musyawarah maupun melalui pengadilan. Dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum bagi rakyat serta untuk memberikan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah, maka Badan Pertanahan Nasional selaku satu-satunya lembaga negara penyelenggara pendaftaran tanah wajib berperan aktif dalam meningkatkan pelayanannya serta secara aktif menghilangkan praktek penerbitan sertipikat cacat hukum dan menyelesaikan sengketa yang timbul akibat terbitnya sertipikat cacat hukum ini.

Kata kunci : sertipikat cacat hukum, sengketa, Badan Pertanahan Nasional

ABSTRACT

Name : Irawati Hutabarat, SH.
Program : Magister of Notary
Major : Law
Title : The Role and Position of National Land Board in the
Resolution of Disputes Arising from the Issuance of the
Illegitimate Certificates

Certificate is proof of right to a copy of the book consists of measuring the land and letters, were given a cover and bound together, issued by the National Land Board. A certificate of Land Rights is evidence that land ownership is robust to the right holder. Illegitimate certificate is a certificate issued erroneously. Illegitimate certificates can be classified into 3 (three), namely: false certificates, real or fake certificates and doubled certificates. The existence of illegitimate certificate is generally known when a dispute over land in question. Issuance of illegitimate certificate opens the possibility of dispute. Land disputes are disputes between two or more parties who feel aggrieved parties or the opposite in terms of usage and control rights over the land, which must be resolved either through consensus or through a court. With a view to ensuring legal certainty for the people and to provide protection for holders of land rights, the National Land Board as the only institution of compulsory land registration, the host country plays an active role in improving service and actively eliminate the practice of issuance of illegitimate certificates and resolve disputes arising from the issuance of the illegitimate certificates.

Key words: illegitimate certificate, disputes, The National Land Board

DAFTAR ISI

JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 Latar Belakang Permasalahan	1
I.2 Pokok Permasalahan	7
I.3 Metode Penelitian	8
I.4 Sistematika Penulisan	10
BAB II PERAN DAN KEDUDUKAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM PENYELESAIAN SENGKETA YANG TIMBUL AKIBAT TERBITNYA SERTIPIKAT CACAT HUKUM	12
II.1 Sejarah Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)	12
II.1.1 Hukum Tanah Lama	13
II.1.1.1 Hukum Tanah Adat	13
II.1.1.2 Hukum Tanah Barat	14
II.1.2 Hukum Tanah Baru	19
II.1.3 Pendaftaran Tanah	22
II.1.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah	22
II.1.3.2 Tujuan Pendaftaran Tanah	24
II.1.3.3 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	26
II.1.3.4 Obyek Pendaftaran Tanah	26
II.1.3.5 Kegiatan Pendaftaran Tanah	27
II.1.3.6 Sistem Pendaftaran Tanah	28
II.1.3.7 Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah	36

II.1.3.8 Sistem Publikasi	37
II.1.3.9 Penyelenggaraan dan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah	41
II.2 Tinjauan Umum Badan Pertanahan Nasional	44
II.2.1 Sejarah Pembentukan Badan Pertanahan Nasional	44
II.2.2 Visi dan Misi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia	46
II.2.3 Agenda Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia	47
II.2.4 Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia	49
II.3 Tinjauan Umum Sertipikat Tanah	51
II.3.1 Pengertian Sertipikat Tanah	51
II.3.2 Kedudukan Sertipikat Tanah	52
II.3.3 Sertipikat Cacat Hukum	54
II.3.4 Faktor-Faktor Terbitnya Sertipikat Cacat Hukum	58
II.4 Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Tanah	59
II.4.1 Pengertian Umum Sengketa	59
II.4.2 Sengketa di Bidang Pertanahan	67
II.4.3 Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan	63
II.4.4 Tinjauan Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah	68
II.4.4.1 Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah	68
II.4.4.2 Tata Cara Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah	69
II.4.4.3 Tinjauan Umum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah	74
II.4.5 Peran dan Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa yang Timbul Akibat Terbitnya Sertipikat Cacat Hukum	84
BAB III PENUTUP	89
III.1 Simpulan	89
III.2 Saran	90
DAFTAR PUSTAKA	91

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia merupakan negara agraris yang menjadikan tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan rakyat Indonesia. Manusia dan tanah memiliki hubungan yang sangat erat oleh karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah, mulai dari kelahiran hingga kematiannya manusia membutuhkan tanah. Tanah menjadi tempat bermukim sebagian besar manusia di samping sebagai tempat usaha dan sumber penghidupan manusia. Tanah juga dinilai sebagai suatu harta yang memiliki sifat permanen karena memberikan suatu kemantapan untuk dicadangkan bagi kehidupan di masa mendatang.

Seiring dengan perkembangan pembangunan nasional di Indonesia, perihal pertanahan memerlukan perhatian dan penanganan yang khusus dari berbagai pihak. Dengan berkembangnya pembangunan di berbagai sektor, maka diperlukan jaminan kepastian hak-hak atas tanah. Untuk menghindari terjadinya perselisihan antar manusia yang membutuhkan tanah tersebut, maka dibuatlah peraturan tentang pertanahan yang mengatur tentang pertanahan dan aktivitas penggunaan tanah di Indonesia. Hal ini dilakukan dalam rangka mencapai kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa:

“Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Dari ketentuan dasar inilah dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyat adalah tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi (dalam hal ini adalah tanah), air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Agar tanah dapat dipergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka harus ada kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan:

1. tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
2. penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, pada tanggal 24 September 1960 Presiden Republik Indonesia Ir. Soekarno mengesahkan dan mengundang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 104 tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA. Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada sistem hukum agraria terutama hukum di bidang pertanahan.¹

UUPA kemudian menjadi landasan bagi penyelenggaraan administrasi pertanahan guna mewujudkan tujuan nasional untuk memberikan kepastian hukum bagi rakyat Indonesia berkaitan dengan pertanahan. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional mengatur Kantor

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. 8, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 1.

Agraria di Tingkat Kabupaten, Kantor Direktorat Agraria di Tingkat Propinsi dan Kantor Direktorat Jenderal di Tingkat Pusat yang semula berada di bawah Departemen Dalam Negeri ini ditingkatkan menjadi Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya disingkat sebagai BPN, yang merupakan Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, yang bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan. Selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, Kepala BPN menjadi Menteri Agraria dan terbentuklah Menteri Negara Agraria/Kepala BPN.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, yang meliputi kegiatan pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah ini bertujuan untuk:

1. memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan hak lain yang terdaftar dengan penerbitan sertipikat;
2. menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan;
3. menjamin terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam tujuannya untuk menciptakan kemakmuran dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, mengelola dan

mengembangkan administrasi pertanahan yang meliputi aspek pengaturan penggunaan, penguasaan dan penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah serta pengukuran, pemetaan dan pendaftaran tanah. Sasaran pembangunan bidang pertanahan adalah Catur Tertib Pertanahan, yaitu:

1. Tertib Hukum Pertanahan;
2. Tertib Administrasi Pertanahan;
3. Tertib Penggunaan Tanah;
4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Tertib administrasi pertanahan merupakan sasaran dari usaha memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. UUPA telah meletakkan kewajiban pada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia di samping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pendaftaran tanah dilaksanakan dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum yang meliputi:

- a. Kepastian hukum mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak (subyek hukum);
- b. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah hak (obyek hukum);
- c. Kepastian hukum mengenai hak atas tanahnya.

Untuk kepastian hak atas tanahnya diberikan surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, yang disebut sertipikat sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA yang berbunyi:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan hak;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c tersebut di atas, ditegaskan bahwa surat tanda alat bukti hak (sertipikat) yang diterbitkan adalah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dan sesuai dengan sistem negatif yang telah dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia, maka sertipikat tanah yang diterbitkan bukanlah merupakan alat bukti yang mutlak yang tidak bisa diganggu gugat, artinya sertipikat dapat dicabut atau dibatalkan. Apabila terjadi perubahan data baik fisik maupun yuridis, maka subyek hak wajib melaporkannya ke Kantor Pertanahan guna dilakukan penyesuaian data, sehingga data yang ada di Kantor Pertanahan tersebut selalu menghasilkan data yang sesuai dengan keadaan terkini.

Dalam penerbitan sertipikat diperlukan suatu proses yang melibatkan pemohon, pemilik tanah yang berbatasan, Pamong Desa atau instansi terkait untuk memperoleh penjelasan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertipikat tersebut. Penjelasan baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait memiliki peluang untuk terjadinya pemalsuan, daluwarsa bahkan ada kalanya tidak benar atau fiktif sehingga timbul sertipikat cacat hukum.²

Dalam praktek tidak jarang terjadi beredarnya sertipikat palsu, sertipikat asli tapi palsu atau sertipikat ganda di masyarakat, sehingga pemegang hak atas tanah perlu mencari informasi tentang kebenaran data fisik dan yuridis yang

² Ali Achmad Chomsah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III – Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV – Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003), hlm. 25.

tertera dalam sertipikat tersebut di Kantor Pertanahan setempat. Terjadinya sertipikat cacat hukum dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik internal maupun eksternal.

Faktor internal antara lain:³

1. Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab di samping adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.
3. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertipikat tidak diteliti dengan seksama di mana mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Faktor eksternal antara lain:

1. Masyarakat masih kurang mengetahui Undang-Undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertipikat tanah.
2. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.

³ Utoyo Sutopo, "Masalah Penggunaan Sertipikat Dalam Masyarakat dan Upaya Penanggulangannya", (makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992), hlm. 5-6.

3. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non-pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

Dalam hal terbitnya sertipikat cacat hukum masalah pada umumnya baru muncul ketika pemegang sertipikat yang bersangkutan akan melakukan suatu tindakan hukum atas bidang tanah yang dimaksud. Untuk menyelesaikan sengketa yang timbul akibat sertipikat cacat hukum tersebut dapat ditempuh dengan jalan musyawarah dari para pihak yang bersengketa dengan berpedoman pada peraturan-peraturan yang berlaku. Apabila jalan musyawarah tidak berhasil, maka penyelesaian dapat dilakukan melalui proses pengadilan.⁴

Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, penulis tertarik untuk menelitinya dalam sebuah tesis yang berjudul:

**PERAN DAN KEDUDUKAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA YANG TIMBUL AKIBAT
TERBITNYA SERTIPIKAT CACAT HUKUM**

I.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang seperti yang telah penulis uraikan sebelumnya, penulis mengidentifikasi beberapa pokok permasalahan, yaitu:

1. Siapa yang berperan dalam terbitnya sertipikat cacat hukum?

⁴ Ali Acmad Chomsah, *op. cit.*, hlm. 27

2. Bagaimana peran dan kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sengketa yang timbul akibat terbitnya sertipikat cacat hukum?

I.3. Metode Penelitian

Metodologi merupakan hal yang penting dan merupakan *blueprint* suatu penelitian, artinya segala gerak dan aktivitas penelitian tercermin di dalam metode penelitian.⁵

Metodologi adalah unsur yang mutlak ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena suatu penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengadakan analisa dan konstruksi. Dalam usaha mencari kebenaran, salah satunya adalah melalui kegiatan ilmiah seperti penelitian di mana penelitian tersebut akan mencari data atau bahan-bahan yang dapat dipergunakan untuk penulisan ilmiah.⁶

Sehubungan dengan penulisan tesis ini, maka penulis mempergunakan metode penelitian sebagai berikut:

- a. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian dalam penulisan tesis ini adalah yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan mengutamakan penelitian kepustakaan atau yang disebut dengan bahan hukum sekunder.

⁵ Sri Mamudji, dkk, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, cet. 1, (Jakarta: BP.FH.UI, 2005), hlm. 21.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 7.

b. Tipe Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena penelitian dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan atau gejala lainnya yang kemudian dianalisa untuk dapat memmberikan solusi bagi pokok permasalahan yang dikaji dalam penulisan hukum ini.

c. Jenis Data

Data-data yang dipergunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yaitu suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan mempelajari dan membaca buku-buku dan referensi ilmiah mengenai sertipikat tanah, sengketa pertanahan dan Badan Pertanahan Nasional, peraturan perundang-undangan yang terkait serta bahan bacaan lain yang berhubungan dengan penelitian yang dibuat oleh penulis untuk mendapatkan landasan teoritis sebagai dasar untuk melakukan penelitian dan penulisan tesis ini.

d. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yang dilakukan di beberapa tempat seperti perpustakaan dan mengakses data melalui internet.

e. Metode Analisis Data

Untuk menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh, diperlukan teknik analisa data

untuk mengetahui hubungan secara menyeluruh dalam penelitian. Teknik analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik analisis deskriptif yang bersifat kualitatif, yaitu mengumpulkan semua data yang diperlukan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada dan dianalisa berdasarkan teori yang dihubungkan dengan masalah yang diteliti.

I.4 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terbagi dalam 3 (tiga) bab, di mana masing-masing bab terdiri dari sub-bab yang menjelaskan secara terperinci sebagai berikut:

Bab I Pengantar untuk memasuki bab-bab berikutnya yang menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan pokok masalah. Bab ini terbagi atas 4 (empat) sub-bab; pertama mengenai latar belakang masalah yang menjadi pendorong bagi penulis untuk melakukan penelitian yang berkaitan, kedua mengenai pokok permasalahan, ketiga mengenai metode penelitian dan keempat mengenai sistematika penulisan.

Bab II Pada bab ini akan diuraikan tentang tinjauan umum mengenai Badan Pertanahan Nasional, sertipikat hak atas tanah, terbitnya sertipikat cacat hukum serta akibat hukum yang timbul dari terbitnya sertipikat cacat hukum, disertai analisis terhadap peran Badan Pertanahan Nasional dalam hal terbitnya sertipikat cacat hukum tersebut dan kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam

penyelesaian sengketa yang timbul akibat terbitnya sertipikat cacat hukum tersebut.

Bab III Pada bab ini akan diberikan suatu kesimpulan sebagai suatu bagian dari keseluruhan penulisan tesis ini, dan memberikan saran-saran sebagai sumbangan pemikiran dalam rangka memberikan jalan keluar dari permasalahan yang dibahas pada bab sebelumnya.



BAB II

PERAN DAN KEDUDUKAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL

DALAM PENYELESAIAN SENGKETA YANG TIMBUL AKIBAT

TERBITNYA SERTIPIKAT CACAT HUKUM

II.1 Sejarah Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Manusia dan tanah memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Dr. BF Sihombing, SH., MH., menyebutkan bahwa jiwa rakyat baik sebagai hasil perubahan yang lama maupun sebagai hasil letusan revolusi menghendaki juga perubahan dalam hukum tanah.⁷ Hal ini menunjukkan bahwa perubahan pada kehidupan manusia, secara otomatis diikuti penyesuaian terhadap hubungan manusia dengan tanah dalam suatu bentuk pengaturan, pengaturan inilah yang kemudian disebut sebagai Hukum Tanah.

Prof. Boedi Harsono menyebutkan bahwa Hukum Tanah merupakan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem. Dari konteks tersebut, Hukum Tanah Indonesia diartikan sebagai bentuk pengaturan hubungan antara manusia, Pemerintah yang mewakili negara sebagai badan hukum publik maupun swasta termasuk badan keagamaan/badan sosial dan perwakilan negara asing dengan tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Tahapan perkembangan Hukum Tanah di Indonesia dapat dibagi dalam 2 (dua) bagian penting, yaitu kondisi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5

⁷ BF Sihombing, *Evaluasi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta: PT Toko Gunung Agung, 2004), hlm. 51.

⁸ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 16.

Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan sesudah berlakunya UUPA. Hukum Tanah di Indonesia mengalami perubahan besar-besaran dengan diberlakukannya UUPA pada tanggal 24 September 1960. Pada bagian ini akan dibahas sejarah pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dimulai dari masa berlakunya Hukum Tanah Lama.

II.1.1 Hukum Tanah Lama

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), terdapat 2 (dua) sumber peraturan yang dianut oleh masyarakat, yaitu peraturan tanah yang bersumber pada Hukum Adat dan Hukum Barat. Perbedaan sumber peraturan ini mengacu pada pengaturan atas tanah yang dimiliki atau dikuasai, bukan pada orang-orang yang memiliki atau menguasainya. Pada masa ini, Hukum Tanah yang berlaku di masyarakat terdiri dari hukum yang tertulis dan tidak tertulis.

II.1.1.1 Hukum Tanah Adat

Hukum tanah adat merupakan hukum atau kaidah tidak tertulis tentang tanah yang sudah berlaku sejak semula bagi masyarakat asli Indonesia jauh sebelum kedatangan bangsa Portugis, Belanda, Inggris dan sebagainya di Indonesia. Kaidah-kaidah hukum tanah adat tumbuh dan berkembang dalam interaksi antara sesama manusia dengan tujuan mengatur pemanfaatan tanah sebaik-baiknya dan menghindari perselisihan mengenai tanah. Dari kaidah-kaidah

tersebut maka timbullah hak dan kewajiban yang berkaitan dengan hak-hak yang ada di atas tanah.

Menurut hukum tanah adat di Indonesia, ada 2 (dua) macam hak yang timbul atas tanah, yaitu:

- a. Hak Persekutuan, yaitu hak yang dimiliki, dikuasai, dimanfaatkan, dinikmati, diusahai oleh sekelompok manusia yang hidup dalam suatu wilayah tertentu yang disebut dengan masyarakat hukum (persekutuan hukum). Lebih lanjut, hak persekutuan ini sering disebut dengan hak ulayat, hak dipertuan, hak purba, hak komunal atau *beschikkingsrecht*.
- b. Hak Perseorangan, yaitu hak yang dimiliki, dikuasai, dimanfaatkan, dinikmati, diusahai oleh seseorang anggota dari persekutuan tertentu. Secara umum Prof. Ter Haar Bzn mengatakan bahwa hubungan antara hak persekutuan dengan hak perseorangan adalah seperti 'teori balon'; artinya semakin besar hak persekutuan, maka semakin kecil hak perseorangan, dan sebaliknya semakin kecil hak persekutuan, maka semakin besarlah hak perseorangan.⁹

II.1.1.2 Hukum Tanah Barat

Pada zaman pendudukan Belanda, antara tahun 1602-1799 di mana VOC berkuasa, pengaturan pemilikan dan penguasaan tanah menerapkan Hukum Barat tanpa mempedulikan hak-hak tanah rakyat dan raja-raja di Indonesia, tetapi secara umum Hukum Tanah Adat yang memiliki corak dan sistem sendiri tidak dipersoalkan oleh VOC, bahkan membiarkan rakyat Indonesia hidup menurut adat

⁹ B. Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1981), hlm. 71.

dan kebiasaannya.¹⁰ Sedangkan pada zaman Daendels, tahun 1808-1811 terjadi perubahan yang cukup mencolok atas struktur penguasaan dan pemilikan tanah dengan sistem penjualan tanah. Kondisi ini menyebabkan munculnya tanah-tanah partikelir.

Pada zaman pendudukan Inggris tahun 1811-1816, terutama pada masa Raffles berkuasa, semua tanah yang berada di bawah kekuasaan Pemerintah dinyatakan sebagai *eigendom government*, sehingga seluruh tanah dikenakan pajak bumi. Pada era *cultuur-stelsel* rakyat Indonesia dipaksa untuk melakukan penanaman komoditi tertentu yang hasilnya harus diberikan untuk kepentingan penjajah. Oleh karena itu penduduk pribumi mulai tersingkir ke pegunungan guna mencari lahan-lahan lain untuk memenuhi kebutuhannya.

Pada tahun 1848 Pemerintah Hindia Belanda mulai memberlakukan ketentuan hukum barat tertulis, yaitu *Burgerlijk Wetboek* (BW), yang sampai saat ini masih kita kenal sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Di samping memuat ketentuan-ketentuan perdata pada umumnya, BW juga memuat perangkat hukum tanah barat yang dapat ditemukan dalam:

- Buku II dengan judul Hak-hak atas Tanah dan Hak Jaminan atas Tanah;
- Buku III dengan judul Perihal Jual-Beli;
- Buku IV dengan judul Perihal Daluwarsa.

Dengan berlakunya kedua Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat, maka hukum tanah pada masa itu dikatakan bersifat dualistis. Dualisme dalam Hukum Tanah terjadi karena perbedaan hukum yang berlaku atas tanah, tanah memiliki status atau kedudukan hukum sendiri, lepas dari status hukum subyek

¹⁰ Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah Daerah Kebutuhan Hidup*, (Jakarta: Chandra Pratama, 1995), hlm. 8-11.

yang mempunyainya. Hak-hak tanah barat atau disebut tanah Eropa: Hak Eigendom, Hak Erfpacht, Hak Opstal. Hak-hak tanah barat hampir sebagian sudah terdaftar pada kantor *Overschrijvings Ambtenaar* dan dipetakan. Tanah-tanah dengan hak adat disebut sebagai tanah hak adat yang kemudian dikenal dengan tanah-tanah hak Indonesia, hak-hak ini terdiri dari tanah ulayat, masyarakat hukum adat dan tanah hak perorangan dan hampir semua belum terdaftar.

Selain kedua macam Hukum Tanah yang merupakan ketentuan-ketentuan pokok tersebut di atas, terdapat ketentuan Hukum Tanah lain sebagai perangkat aturan pelengkap yang lahir akibat adanya dualisme hukum di bidang Hukum Tanah. Perangkat aturan pelengkap tersebut dikenal dengan:

- a. Hukum Tanah Antar Golongan;
- b. Hukum Tanah Administrasi;
- c. Hukum Tanah Swapraja.

Perangkat aturan pelengkap tersebut diuraikan sebagai berikut:

a. Hukum Tanah Antar Golongan

Kaidah-kaidah Hukum Tanah Antar Golongan bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertulis melainkan berupa putusan-putusan pengadilan yang menjadi yurisprudensi serta pendapat para ahli atau sarjana hukum. Namun demikian ada juga peraturan-peraturan tertulis yang diciptakan untuk mengatur hal-hal yang berhubungan dengan Hukum Tanah Antar Golongan, dengan maksud untuk menyelesaikan hubungan antar golongan yang menyangkut masalah tanah, sesuai dengan pembagian golongan penduduk

Indonesia yang pada masa itu tunduk pada hukum yang berbeda berdasarkan ketentuan pasal 131 jo. 163 *Indische Staatsregeling* (IS), yaitu sebagai berikut:

- Bagi golongan Eropa dan Timur Asing berlaku Hukum Barat;
- Bagi golongan Bumiputera (Indonesia Asli) berlaku Hukum Adat.

Hukum Tanah Antar Golongan ini terbentuk karena:

- Sifat dualisme Hukum Tanah yang berlaku sepanjang pemerintahan Hindia Belanda di mana terdapat perbedaan sistem hukum yang berlaku antara penduduk golongan Eropa dan Timur Asing dengan penduduk golongan Bumiputera;
- Tanah-tanah Eropa tidak hanya dikuasai oleh orang-orang non-Bumiputera (yang tunduk pada Hukum Barat), demikian pula tanah-tanah Indonesia tidak hanya dikuasai oleh orang-orang Bumiputera (yang tunduk pada ketentuan Hukum Adat). Tanah-tanah dengan Hak Barat tidak akan berubah status hukumnya menjadi tanah hak golongan lain, sekalipun dikuasai oleh subyek yang tunduk pada hukum yang berlainan, karena status hukum subyek pemegang hak tidak mempengaruhi status tanah yang dikuasainya.

b. Hukum Tanah Administrasi

Hukum Tanah Administrasi merupakan keseluruhan peraturan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa untuk melaksanakan politik pertanahan dan memberikan wewenang khusus kepada penguasa untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu di bidang pertanahan.

Hukum Tanah Administrasi yang berlaku sebelum UUPA adalah Hukum Tanah Administrasi buatan Pemerintah Hindia Belanda yang berkuasa di Indonesia pada masa itu. Pemerintah Hindia Belanda memberlakukan sistem tanam paksa yang dikenal dengan sebutan *cultuur-stelsel*, yang merupakan politik monopoli Pemerintah Hindia Belanda di bidang pertanahan yang memaksa rakyat Indonesia untuk menanam tanaman yang laku di pasaran Eropa.

Pada tahun 1870, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Undang-Undang Agraria Barat yang dikenal dengan nama *Agrarische Wet 1870*. *Agrarische Wet* kemudian yang menjadi pokok hukum dan semua peraturan pelaksanaannya dalam pengaturan bidang agraria yang diberlakukan pada masa itu. Ketentuan utama dalam *Agrarische Wet* adalah bahwa pemerintah pada masa itu memberikan kesempatan yang besar bagi perusahaan asing, terutama yang bergerak di bidang pertanian untuk berkembang di Indonesia, dengan tetap menjamin hak-hak pribumi atas tanah miliknya.

Aturan selanjutnya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda adalah *Agrarische Besluit*, yang merupakan ketetapan Raja Belanda untuk menetapkan bahwa pemilik atas tanah di seluruh Indonesia adalah Pemerintah Hindia Belanda, kecuali tanah-tanah yang dapat dibuktikan *eigendom*-nya.

Pada masa pemerintahan kolonial tanah-tanah adat tidak terdaftar, walaupun ada hanya bertujuan untuk bukti setoran pajak yang telah dibayarkan oleh pemiliknya. Dalam hal ini, terdaftarnya tanah bukan sebagai bukti formal hak atas tanah.

c. Hukum Tanah Swapraja

Hukum Tanah Swapraja pada dasarnya adalah hukum tanah adat yang diciptakan oleh Pemerintah Swapraja yang mengatur pertanahan yang khusus berlaku di daerah swapraja, seperti Kesultanan Yogyakarta, Surakarta, Cirebon dan Deli. Sebagian Hukum Tanah Swapraja juga disusun dan dibentuk oleh Pemerintah Hindia Belanda, misalnya S. 1915 – 474 yang memberikan wewenang bagi Pemerintah Swapraja untuk memberikan hak-hak barat atas tanahnya. Dalam Konsiderans S. 1915 – 474 ini ditegaskan bahwa di atas tanah yang terletak dalam wilayah hukum swapraja dapat didirikan hak-hak kebendaan seperti yang diatur di dalam BW, seperti Hak Eigendom, Hak Erfpacht, Hak Opstal dan sebagainya. Aturan ini juga membuka kemungkinan untuk memberi hak-hak barat atas tanah-tanah swapraja tersebut, terbatas pada orang-orang yang tunduk pada hukum perdata barat.

Dengan berlakunya 5 (lima) macam Hukum Tanah seperti terurai di atas sebagai Hukum Tanah Lama, maka dapat dikatakan bahwa hukum tanah di Indonesia pada masa sebelum berlakunya UUPA bersifat pluralistis.

II.1.2 Hukum Tanah Baru

Sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945, Pemerintah Indonesia berusaha mengakhiri dominasi Hukum Tanah Barat yang diwariskan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 kemudian berperan untuk menyelamatkan aset Negara. Sampai tahun 1950-an Pemerintah Indonesia belum mampu menghasilkan suatu perangkat hukum tanah yang secara tetap menggantikan Hukum Tanah Barat. Baru tahun

1954 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat. Undang-Undang ini mengatur secara parsial persoalan tanah di Indonesia, sedangkan aturan secara umum tentang Hukum Agraria yang akan menggantikan secara total Hukum Tanah Barat warisan pemerintah kolonial sampai tahun 1959 tidak dapat dibuat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) pada tanggal 24 September 1960. UUPA ini merupakan hasil penyempurnaan dari hasil-hasil rancangan yang telah dibuat oleh lima kepanitiaan pembentukan UUPA sebelumnya yang telah ditetapkan sejak tahun 1948 hingga 1959, yaitu Panitia Yogyakarta, Panitia Agraria Jakarta, Panitia Soewahjo, Rancangan Soenarjo dan Rancangan Sadjarwo, yang kemudian hasilnya disesuaikan dengan UUD 1945.

Dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan secara fundamental di bidang Hukum Tanah dan hak-hak perorangan atas tanah yang berlaku di Indonesia. Jika pada masa sebelumnya terjadi dualistik Hukum Tanah yang berlaku, maka setelah berlakunya UUPA terjadi unifikasi Hukum Tanah yang bersumber kepada Hukum Adat Tidak Tertulis. Konsekuensi dari hal ini adalah secara tegas dinyatakan tidak berlakunya lagi:

- a. Hukum Tanah Barat yang liberalistik yang ketentuannya terdapat dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (kecuali ketentuan tentang hipotik);

- b. Hukum Tanah Adat Tertulis yang diciptakan oleh Pemerintah Hindia Belanda dan Pemerintah Swapraja.

Dalam hal lain, unifikasi hak-hak perorangan atas tanah (hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah) yang sudah dikuasai oleh orang dan badan hukum baik yang berasal dari Hukum Tanah Barat maupun Hukum Tanah Adat (yang tertulis atau tidak tertulis), melalui diktum kedua UUPA, yaitu ketentuan konversi dari hukum terhitung sejak 24 September 1960 dikonversi atau diubah menjadi hak-hak perorangan atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional.

Dari konteks di atas, maka fungsi UUPA adalah:

- a. Menciptakan unifikasi Hukum Tanah dan mengakhiri Hukum Tanah yang dualistik;
- b. Unifikasi hak-hak perorangan atas tanah melalui ketentuan konversi (Diktum Kedua UUPA);
- c. Meletakkan landasan hukum untuk melaksanakan pembangunan Hukum Tanah Nasional.

Konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional yang berasal dari konsepsi Hukum Adat bersifat komunalistik-religius, artinya Hukum Tanah Nasional memberikan kesempatan pemilikan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mencakup unsur kebersamaan. Kesempatan hak kepemilikan atas tanah oleh individu masyarakat memperoleh perlindungan hukum dengan ketentuan dilakukan pendaftaran terlebih dahulu. Dengan pendaftaran tanah, maka hubungan pribadi individu masyarakat dengan tanah yang dimilikinya diumumkan dan memperoleh jaminan hukum. Dengan

pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas kepemilikan tanah juga, maka hak keperdataan anggota masyarakat terhadap tanahnya memperoleh jaminan hukum.

II.1.3 Pendaftaran Tanah

II.1.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

Dalam UUPA, pengertian pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (2), yaitu rangkaian kegiatan yang meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
3. Pembuktian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah akan menghasilkan peta-peta pendaftaran tanah dan surat ukur. Di dalam peta pendaftaran tanah dan surat ukur akan diperoleh keterangan tentang letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan. Sedangkan untuk kegiatan yang berupa pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak akan diperoleh keterangan-keterangan tentang status dari tanahnya, beban-beban apa yang ada di atasnya dan subyek dari haknya. Setelah melakukan kegiatan pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah dan juga pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak, kegiatan terakhir yang dilakukan adalah pemberian tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sertipikat.

Pendaftaran berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) yaitu suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Dengan demikian *cadastre* merupakan alat yang tepat untuk memberikan uraian

dan identifikasi dari lahan dan juga sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) daripada hak atas tanah.¹¹

Pengertian pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah:

Pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.¹²

Sedangkan pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pembukuan dan penyajian 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 bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi 2 (dua) kegiatan, yaitu pendaftaran untuk tanah yang belum terdaftar sama sekali yang dikenal dengan istilah pendaftaran tanah pertama kali atau *initial registration* dan pendaftaran tanah terhadap obyek yang telah terdaftar dalam bentuk pemeliharaan data pendaftaran tanah atau *maintenance*¹³. Untuk pendaftaran tanah pertama kali dapat dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yaitu secara sporadik - yang inisiatif pendaftaran tanah subyek hak secara perorangan dan secara sistematis - dengan inisiatif pendaftaran tanah dari sekelompok subyek hak atau dari pemerintah secara bersama-sama.

¹¹ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: CV Mandar Maju, 1996), hlm. 18-19.

¹² Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 72.

¹³ Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, (Tugujogja Pustaka, 2005), hlm. 33.

II.1.3.2 Tujuan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah, baik mengenai subyek maupun obyeknya diselenggarakan untuk kepentingan administrasi. Data-data yang dibuat bertujuan untuk membantu instansi yang bersangkutan dalam melaksanakan fungsi administrasinya. Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional. Kegiatan pendaftaran tanah ini selain untuk kepentingan administrasi juga untuk menjamin kepastian hukum yang berkenaan dengan hak atas tanah. Sehingga masyarakat tidak perlu lagi khawatir akan kebenaran data tanah tersebut sepanjang data tanah tersebut memang sudah sesuai dengan data tanah yang ada pada Kantor Pertanahan di mana tanah tersebut berada.

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah bertujuan:

- 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 pertanahan.

Menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, tujuan dari pendaftaran tanah itu adalah sebagai berikut:

1. Memberikan Kepastian Obyek
Kepastian mengenai bidang teknis, yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan, hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak-pihak yang berhak atasnya atau siapa yang mempunyai kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena telah dikenal tanah-tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak-pihak yang mempunyai hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.
2. Memberikan Kepastian Hak
Ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukumnya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada hak-hak yang mempunyai, hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.
3. Memberikan Kepastian Subyek
Kepastian mengenai siapa yang mempunya, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga. Diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.¹⁴

Sedangkan menurut Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

1. Memberikan perlindungan hukum (*rechts cadaster*) dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah atau hak-hak lain yang terdaftar sehingga yang bersangkutan dapat dengan mudah membuktikan darinya sebagai pemegang hak yang sempurna. Untuk itu sebagai bukti kepadanya diberikan sertipikat sebagai tanda bukti hak;
2. Menyediakan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dan mereka yang hendak melakukan hubungan hukum berkaitan dengan suatu bidang tanah dan/atau satuan-satuan rumah susun serta hak-hak lainnya.¹⁵

¹⁴ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 21.

¹⁵ Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *op. cit.*, hlm. 33.

II.1.3.3 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah di Indonesia telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan tertulis, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) khususnya Pasal 19 ayat (2) huruf (c), Pasal 23, Pasal 32, Pasal 38;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

II.1.3.4 Obyek Pendaftaran Tanah

Pengaturan terhadap obyek pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sebagai berikut:

“1. Obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;

- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah Negara.

2. Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (f), pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.”

II.1.3.5 Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi tiga bidang kegiatan:

1. bidang fisik atau teknis kadastral;
2. bidang yuridis;
3. penerbitan dokumen tanda-bukti hak.

Pendaftaran tanah menggunakan sebagai dasar obyek satuan-satuan bidang tanah yang dikenal dengan sebutan persil, yang merupakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu yang berbatas dan berdimensi dua dengan ukuran luas yang umumnya dinyatakan dalam meter persegi.

Kegiatan di bidang fisik mengenai tanahnya, dilakukan untuk memperoleh data mengenai letak, batas, serta luas bangunan-bangunan dan/atau tanaman-tanaman penting yang ada di atasnya (berkaitan dengan asas pemisahan horisontal). Setelah dipastikan letak tanah, dilakukan penetapan batas-batasnya serta pemberian tanda-tanda batas di setiap sudutnya yang diikuti dengan kegiatan pengukuran dan pembuatan petanya. Kegiatan teknis kadastral ini menghasilkan peta-pendaftaran yang melukiskan semua tanah yang ada di wilayah pendaftaran yang sudah diukur. Untuk setiap tanah yang haknya didaftar dibuatkan surat ukur.

Kegiatan yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai haknya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain yang membebaninya. Pengumpulan data tersebut menggunakan alat pembuktian berupa dokumen dan lain-lainnya.

Kegiatan yang ketiga adalah penerbitan surat tanda bukti haknya. Penerbitan surat tanda bukti hak sebagai kegiatan ketiga dari pendaftaran tanah ini sebenarnya sudah tercakup dalam kegiatan kedua, yaitu pembukuan hak, sehingga dengan demikian penyelenggaraan tanah sesungguhnya hanya meliputi dua macam kegiatan pokok, yaitu pengukuran dan pemetaan serta pembukuan hak.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dapat dilakukan dengan dua cara:

1. Pendaftaran tanah secara sistematis: kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak, yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Umumnya prakarsa datang dari Pemerintah.
2. Pendaftaran tanah secara sporadik: kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal, yang dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak atas tanah yang bersangkutan.

II.1.3.6 Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah antara satu Negara dengan Negara lainnya tidak selalu sama, hal ini didasarkan pada asas hukum yang dianut oleh masing-masing

Negara dalam peralihan hak atas tanahnya. Dikenal dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu:

1. Sistem pendaftaran akta / *registration of deeds*;
2. Sistem pendaftaran hak / *registration of title*.

1. Sistem Pendaftaran Akta / *Registration of Deeds*

Sistem pendaftaran akta atau disebut juga dengan *registration of deeds* merupakan suatu sistem pendaftaran yang menghasilkan tanda bukti hak berupa akta yang dibubuhi tanda pendaftaran dan surat ukur, di mana yang didaftarkan adalah akta atas suatu bidang tanah.

Wujud dokumen formalnya adalah dokumen tertulis atau akta yang dibuat oleh para pihak (pemilik yang mengalihkan) yang dilakukan atas bantuan pejabat umum yang berwenang, didaftarkan kepada pejabat yang diberikan wewenang untuk itu agar dicatatkan haknya sebagai pemegang hak atas tanah yang baru, dan oleh pejabat pencatat tersebut dicatatkan dalam register (pencatatan buku tanah), tanpa melakukan penelitian atas kebenaran akta atau dokumen tertulis yang diserahkan. Dalam sistem ini, yang dijadikan pegangan bukan pendaftaran/pencatatan nama seseorang ke dalam suatu daftar/*register* melainkan sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnyanya hak dari penjual kepada si pembeli. Pendaftaran yang dilakukan oleh seseorang tidak secara otomatis menyebabkan orang tersebut menjadi pemegang hak yang baru.

Setiap kali terjadi perubahan, wajib dibuatkan akta sebagai tanda buktinya. Dalam sistem ini, harus dicari data yuridis yang diperlukan dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta mengakibatkan tidak sahnyanya

perbuatan hukum yang telah dibubuhi tanda pendaftaran dan surat ukur yang terpisah. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan apa yang dikenal dengan istilah *title search*, yang memerlukan waktu dan biaya karena untuk melakukan *title search* diperlukan bantuan ahli.

Ciri-ciri sistem pendaftaran akta atau *registration of deeds* adalah:

- a. Yang didaftarkan adalah akta,
- b. Sumber data yuridis adalah akta,
- c. Pengumpulan data yuridis berupa akta-akta,
- d. Pengolahan data yuridis yang berupa akta-akta yang dibubuhi tanda pendaftaran,
- e. Penyimpanan data yuridis dalam bentuk akta yang sudah didaftar,
- f. Data yuridis disajikan dalam bentuk salinan akta,
- g. Surat tanda bukti hak berupa akta yang telah dibubuhi tanda pendaftaran dan surat ukur,
- h. Perpanjangan tangan kantor pertanahan adalah para Petugas Pendaftaran Tanah yang bersifat pasif, dalam arti dia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar,
- i. Setiap perubahan dan tindakan hukum yang dilakukan atas bidang tanah dibuatkan akta baru.

Kelebihan sistem pendaftaran akta atau *registration of deeds* adalah:

- a. Karakter yang spesifik adalah adanya akta sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah dan peralihan hak;

- b. Adanya jaminan hukum yang diberikan kepada pihak yang sebenarnya lebih berhak; pemilik yang berhak atas sebidang tanah memiliki kesempatan untuk melakukan tuntutan hukum terhadap pihak lain yang mendaftarkan bidang tanah yang sama melalui lembaga peradilan dengan menunjukkan alat bukti berupa akta.

Kelemahan sistem pendaftaran akta atau *registration of deeds* adalah:

- a. Tidak adanya jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dan bagi orang-orang yang memiliki itikad baik atas sebidang tanah yang didaftarkannya;
- b. Pejabat Pendaftaran Tanah bersifat pasif, artinya Pejabat Pendaftaran Tanah tidak melakukan pengujian kebenaran akta yang disampaikan oleh pemohon, sehingga posisi hukum menjadi lemah;
- c. Kekuatan hukum akta yang didaftarkan tidak berpengaruh terhadap kekuatan hukum akta lainnya. Pendaftaran tanah hanya merupakan penetapan skala prioritas sebagai referensi waktu saat bidang tanah tersebut didaftarkan, bukan waktu pelaksanaannya;
- d. Akta bukanlah merupakan bukti hak, namun semata-mata menunjukkan adanya pencatatan selesainya transaksi dan beralihnya benda yang menjadi obyek transaksi;
- e. Pemegang hak yang paling akhir memegang beberapa (banyak) akta;

- f. Diperlukannya *title search* yang akan memerlukan waktu dan biaya yang cukup banyak bagi orang atau pihak yang akan melakukan perbuatan hukum atas sebidang tanah. Apabila hasil *title search* membuktikan ada salah satu perbuatan hukum sebelumnya mengandung cacat hukum, maka perbuatan hukum selanjutnya menjadi tidak sah sehingga pemegang hak yang terakhir otomatis menjadi tidak sah.

2. Sistem Pendaftaran Hak / *Registration of Titles*

Sistem pendaftaran hak atau *registration of titles* merupakan suatu sistem pendaftaran yang mengharuskan setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan di kemudian hari dibuktikan dengan akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya.

Wujud dokumen formalnya adalah sertifikat hak atas tanah (*certificate of title*) sebagai tanda bukti haknya. Menurut sistem ini, bidang tanah yang didaftarkan dianggap belum ada haknya. Hak baru akan lahir setelah dilakukan pengujian atau penelitian dan diumumkan.

Robert Richard Torrens menciptakan sistem baru yang merupakan penyempurnaan sistem pendaftaran yang sebelumnya. Sistem ini memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus melakukan *title search* pada akta-akta yang sudah ada. Dalam sistem pendaftaran ciptaan Torrens ini atau yang kemudian dikenal dengan nama sistem pendaftaran hak atau

registration of titles, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudianpun harus dibuktikan dengan suatu akta, namun dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftarkan melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta menjadi sumber datanya.

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku-tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku-tanah yang bersangkutan. Jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku-tanah baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku-tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku-tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Berbeda dengan Pejabat Pendaftaran Tanah dalam sistem pendaftaran akta, dalam sistem ini Pejabat Pendaftaran Tanah bersifat aktif.

Ciri-ciri sistem pendaftaran hak atau *registration of titles* adalah:

- a. Yang didaftarkan adalah hak yang timbul dari perbuatan hukum tertentu atas suatu bidang tanah;
- b. Sumber data yuridis adalah akta;
- c. Pengumpulan data yuridis berupa akta-akta;
- d. Pengolahan data yuridis yang berupa buku tanah;
- e. Penyimpanan data yuridis dalam bentuk buku tanah;
- f. Data yuridis disajikan dalam bentuk buku tanah;

- g. Surat tanda bukti hak berupa sertipikat yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur;
- h. Perpanjangan tangan Kantor Pertanahan yaitu Petugas Pendaftaran Tanah bersifat aktif, sehingga data yang tersaji dalam sertipikat dapat dipercaya dan dijamin kebenarannya;
- i. Setiap perubahan yang terjadi dicatat dalam buku tanah dan sertipikat.

Kelebihan sistem pendaftaran hak atau *registration of titles* adalah:

- a. Karakter spesifik dari sistem pendaftaran hak adalah adanya sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak atas tanah;
- b. Hak kepemilikan atas tanah tercipta atau lahir setelah dilakukan pendaftaran haknya, dilakukannya penelitian atau pengujian dan diumumkan, hak hanya dapat diperoleh melalui atau pada saat dilakukan pendaftaran atau tercatat dalam *register*;
- c. Negara memberikan jaminan penuh bagi pemegang hak atas tanah yang terdaftar terhadap tuntutan pihak manapun (*indefeasible title*) dengan didaftarkannya namanya sebagai pemegang hak dalam register;
- d. Adanya jaminan kompensasi apabila terjadi kesalahan atau kekeliruan prosedur yang mengakibatkan kerugian pada pihak yang mungkin lebih berhak;

- e. Pejabat Pendaftaran Tanah bersifat aktif, merupakan konsekuensi logis dari adanya jaminan negara bahwa hak yang terbit tidak dapat lagi diganggu gugat, tidak ada tuntutan pihak-pihak lain yang merasa berhak atas bidang tanah yang didaftarkan tersebut;
- f. Diterbitkannya tanda bukti sekaligus alat bukti yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang didaftarkan, yaitu berupa sertifikat hak atas tanah atau *certificate of title* yang memberikan jaminan bagi pemegangnya;
- g. Sistem ini meniadakan pemeriksaan yang berulang kali dan adanya terlalu banyak akta, sehingga melindungi terhadap kesulitan yang tidak tersebut dalam akta, pemalsuan, alas hak pajak dan memberikan alas hak yang abadi, karena negara memberikan jaminan tanpa batas;
- h. Peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan, dengan adanya pendaftaran tersebut tidak perlu selalu harus diulangi dari setiap adanya peralihan hak, karena adanya penyederhanaan atas alas hak dan yang berkaitan, dengan demikian peralihan hak itu disederhanakan dan segala proses akan dipermudah.

Kelemahan sistem pendaftaran hak atau *registration of titles* adalah:

- a. Membutuhkan waktu yang lama untuk penerbitan hak atas tanahnya, karena dibutuhkan pemeriksaan dan penelitian yang sangat teliti dan seksama. Petugas Pendaftaran Tanah dalam hal ini

- berperan aktif dalam meneliti apakah hak yang akan didaftarkan tersebut dapat didaftarkan dan mengenai segala persyaratan formil yang harus dipenuhi oleh orang yang akan mendaftarkan haknya;
- b. Tidak tertutup kemungkinan akan merugikan pihak-pihak yang benar-benar berhak akan tetap kehilangan haknya, di luar perbuatannya dan di luar kesalahannya, atas sebidang tanah melalui suatu putusan yang jelas dimenangkan oleh Pengadilan;
 - c. Dalam penyelesaian persoalan, maka segala yang sebenarnya menjadi wewenang Pengadilan akan ditempatkan di bawah kekuasaan administratif.

II.1.3.7 Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Setiap perubahan mengenai hak, subyek, dan tanahnya, harus didaftarkan dan kemudian dicatat dalam Buku Tanah, yang aslinya merupakan arsip dan disimpan di Kantor Pertanahan Seksi Pendaftaran Tanah sedangkan salinannya dipegang oleh pemegang hak itu sendiri.

Adapun pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi :

1. Pendaftaran Peralihan Hak: meliputi peralihan hak selain lelang misalnya jual beli, tukar-menukar, inbreng, hibah. Selain itu harus didaftarkan peralihan hak melalui lelang, pewarisan, karena penggabungan, peleburan perseroan terbatas atau koperasi;

2. Pendaftaran atas Pembebanan Hak: meliputi pembebanan tanah Hak Milik dengan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai serta pembebanan Hak Tanggungan;
3. Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran lainnya, meliputi :
 - a. perpanjangan jangka waktu hak;
 - b. pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah;
 - c. pembagian hak bersama;
 - d. hapusnya hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
 - e. peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan;
 - f. perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;
 - g. perubahan nama pemegang hak.

II.1.3.8 Sistem Publikasi

Pengertian publisitas berarti suatu prinsip di mana setiap orang dapat mengetahui semua hak atas tanah dan semua perbuatan hukum mengenai tanah tersebut. Mengenai tanah sebagai obyek hak, sistem pengumumannya menganut asas spesialisitas yaitu cara penetapan batas, sehingga identitas sebidang tanah menjadi jelas yaitu lokasi tanahnya serta luas wilayahnya.

Sistem publikasi suatu Negara tergantung pada sistem pendaftaran tanah yang digunakannya. Dalam Hukum Agraria dikenal ada 2 (dua) sistem publikasi, yaitu:

1. Sistem Publikasi Positif

Bahwa Negara menjamin kebenaran data yang ada dalam alat bukti. Dengan adanya jaminan tersebut tanda bukti hak merupakan alat bukti yang mutlak. Mutlak dalam hal ini diartikan bahwa setelah alat bukti diterbitkan atas nama seseorang, alat bukti tersebut tidak dapat diganggu gugat atau dilakukan perubahan meskipun ada kekeliruan. Bahwa pencatatan nama seseorang dalam suatu register atau buku tanah, menjadikan seseorang tersebut sebagai pemegang hak atas tanah (*title by registration*). Orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam suatu buku tanah memperoleh apa yang disebut dengan *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat). Kebenaran data yang terdapat dalam buku tanah tersebut bersifat mutlak.

Dalam sistem ini, pemilik sebenarnya dapat kehilangan tanahnya meskipun ia dapat membuktikan bahwa ia benar-benar orang yang berhak atas tanah tersebut. Pemilik tanah yang sebenarnya hanya bisa menggugat Kantor Pertanahan untuk minta kompensasi atau ganti rugi atas hilangnya hak atas tanah miliknya. Suatu Negara yang menggunakan sistem publikasi positif, sistem pendaftaran tanahnya menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).

2. Sistem Publikasi Negatif

Sistem publikasi negatif menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*), bahwa yang dijadikan pegangan bukanlah pendaftaran atau pencatatan nama seseorang ke dalam suatu buku tanah, melainkan sahnya perbuatan hukum yang dilakukan menentukan berpindahnya hak dari penjual kepada pembeli. Pendaftaran yang dilakukan oleh seseorang tidak secara otomatis menjadikan orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang hak baru. Di dalam sistem ini berlaku asas "*nemo plus juris*", yaitu bahwa seseorang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia punyai sendiri.

Tanda bukti hak sebagai alat bukti yang kuat, artinya masih ada kemungkinan melakukan perubahan atas tanda bukti hak tersebut. Oleh karena itu Negara tidak menjamin kebenaran tanda bukti hak tersebut. Selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, segala apa yang tercantum dalam tanda bukti hak dianggap benar.

Dalam sistem ini pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam tanda bukti hak tidak merupakan jaminan ia benar-benar pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Orang yang terdaftar namanya sebagai pemegang hak atas tanah belum tentu menjamin bahwa ia tidak mendapat gugatan dari pihak lain yang dapat membuktikan kepemilikan haknya.

Jaminan perlindungan hukum dalam sistem ini yang diberikan kepada pihak ketiga tidak bersifat mutlak. Pihak ketiga masih harus berhati-hati pada apa yang tercantum dalam buku tanah yang dikeluarkan.

Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Pendaftaran tanah menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini mengandung arti bahwa pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha agar sejauh mungkin dapat menyajikan data yang benar dalam buku tanah maupun dalam peta pendaftaran, sehingga selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran tanah harus diterima sebagai data yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Sistem publikasi dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang disebut sebagai sistem negatif yang mempunyai unsur positif ini diketahui dari adanya ketentuan dari Pasal 19 UUPA, yang menyatakan pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA juga dinyatakan bahwa pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi yang negatif murni.

II.1.3.9 Penyelenggaraan dan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pasal 19 UUPA menentukan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN adalah lembaga pemerintah non-departemen yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dengan unit kerja yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten.¹⁶

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan terkait.

Pasal 9 ayat (1) UUPA menyebutkan, bahwa dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi, yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN atau pejabat yang ditunjuk. Pasal 1 angka (8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

¹⁶ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003), hlm. 165.

Susunan Panitia Ajudikasi menurut Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdiri dari:

- a. Seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional;
- b. Beberapa orang anggota yang terdiri dari:
 - i. Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah;
 - ii. Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah;
 - iii. Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan/atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya.

Pasal 8 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa atau kelurahan yang bersangkutan. Ketentuan ini memungkinkan Tetua Adat yang mengetahui benar riwayat kepemilikan bidang-bidang tanah setempat dimasukkan ke dalam Panitia Ajudikasi, khususnya di daerah yang hukum adatnya masih kuat.

Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri .

Adapun tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi berdasarkan Pasal 52 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24/1997, yaitu:

- a. Menyiapkan rencana kerja adjudikasi secara terperinci;
- b. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
- c. Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah;
- d. Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan;
- e. Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;
- f. Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud pada huruf (d) yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak;
- g. Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kuitansi bukti pembayaran dan penerimaan uang yang akan dibayarkan oleh mereka yang berkepeningan sesuai ketentuan yang berlaku;
- h. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan;

- i. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan secara khusus kepadanya, yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis di lokasi yang bersangkutan.

II.2 Tinjauan Umum Badan Pertanahan Nasional

II.2.1 Sejarah Pembentukan Badan Pertanahan Nasional

Pada mulanya, urusan pertanahan Indonesia merupakan bagian wewenang Kementerian Dalam Negeri bagian Agraria. Pada tahun 1955 melalui Keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955 Nomor 55/1955, dibentuklah Kementerian Agraria, yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dibantu oleh aparatur dan pegawai-pegawai Kementerian Dalam Negeri.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, yang dikeluarkan dalam masa jabatan Menteri Agraria Soenarjo, mengatur bahwa semua tugas dan wewenang di bidang pertanahan yang menurut peraturan-peraturan undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata usaha hingga 27 Februari 1958 masih ada pada pejabat pamongpraja dan badan-badan penguasa lainnya seluruhnya dialihkan kepada Menteri Agraria. Menteri Agraria diberi wewenang untuk melimpahkan tugas dan wewenang yang telah beralih kepadanya tersebut kepada pejabat-pejabat dari Kementerian Agraria dan badan-badan penguasa lainnya. Pelimpahan kekuasaan tersebut diselenggarakan dengan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria tanggal 5 Maret 1959 No. Pem 19/22/33-7 – No. Sk 62/Ka/59 yang kemudian diubah dengan Keputusan Menteri Muda Agraria No. Sk 495/Ka/1960.

Setelah berlakunya UUPA, pembagian tugas dan wewenang pertanahan ditetapkan kembali melalui Keputusan Menteri Agraria No. Sk 112/Ka/1961 yang kemudian berturut-turut diubah dengan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. Sk XIII/5/Ka dan No. Sk 4/Ka/1962. Di samping itu secara insidental dan mengenai soal-soal tertentu ditetapkan pelimpahan dan pembagian tugas serta wewenang dalam berbagai Surat Keputusan Khusus.

Pada tahun 1962 terjadi perubahan dalam struktur organisasi pemerintahan. Dengan Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1962 Departemen Pertanian dan Departemen Agraria digabung menjadi Departemen Pertanian dan Agraria yang dipimpin oleh Menteri Pertanian dan Agraria, kemudian pada tahun 1964 Departemen Agraria kembali berdiri sendiri di bawah pimpinan Menteri Agraria dalam lingkungan Kompartimen Departemen Pertanian dan Agraria.

Departemen Agraria melalui Keputusan Presiden Nomor 170 Tahun 1966 ditiadakan dan dimasukkan ke dalam Departemen Dalam Negeri sebagai Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal. Dengan demikian tugas dan wewenang Menteri Agraria beralih kembali ke Menteri Dalam Negeri dan dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Agraria dan Transmigrasi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah mengatur pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah kepada pejabat-pejabat di daerah dilakukan kepada para Gubernur, Bupati, Walikota serta para Camat, masing-masing dalam kedudukan dan fungsinya selaku Wakil Pemerintah Pusat.¹⁷

¹⁷ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 122.

Dalam rangka meningkatkan upaya mewujudkan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, Pemerintah kemudian menyediakan suatu lembaga yang dikenal dengan Lembaga Pendaftaran Tanah, yang kegiatannya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional, yang selanjutnya disingkat dengan BPN dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. BPN merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

II.2.2 Visi dan Misi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Seiring dengan perkembangan di bidang pertanahan, peraturan mengenai lembaga Badan Pertanahan Nasional terus mengalami perubahan. Pada tahun 2002, lembaga Badan Pertanahan Nasional dijadikan Lembaga Negara Non Departemen sejajar dengan Kementerian. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, disingkat BPN RI.

BPN RI menetapkan misi pembangunan pertanahan yang akan dilaksanakan oleh BPN RI dengan mengacu pada visi untuk menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

Beranjak dari visi itu, ditetapkan misi pembangunan pertanahan yang akan diemban oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yaitu:¹⁸

¹⁸ http://www.bpn.go.id/tentang_bpn.aspx

1. Peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan;
2. Peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T);
3. Perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari;
4. Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-seluasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat; dan
5. Penguatan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

II.2.3 Agenda Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Pasal 2 Perpres 10/2006 mengatur mengenai tugas BPN RI, yaitu melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, BPN menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;

5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
6. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik Negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
12. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. Pengkajian dan pengembangan di bidang pertanahan;
16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Strategi untuk mencapai visi yang telah ditetapkan dengan misi tersebut di atas, terbagi dalam agenda, program utama dan program penunjang dengan memperhatikan kondisi obyektif internal BPN RI, obyektif pertanahan di

Indonesia, maupun kondisi lingkungan kemasyarakatan yang menjadi subyek kebijakan BPN RI. Strategi pencapaian pembangunan pengelolaan pertanahan dituangkan dalam agenda BPN RI sebagai berikut:¹⁹

1. Mengembangkan kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
2. Mengembangkan pelayanan dan pelaksanaan legalisasi aset tanah atau sertifikasi tanah di seluruh Indonesia;
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah;
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air;
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis;
6. Membangun dan mengembangkan Sistem Informasi dan Manajemen Pertanahan Nasional (SISTANAS) dan Sistem Pengamanan Dokumen Pertanahan di seluruh Indonesia;
7. Menangani masalah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Membangun dan mengembangkan database pemilikan dan penguasaan tanah skala besar;
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan;
10. Mengembangkan kelembagaan BPN RI;
11. Membangun dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan.

II.2.4 Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, BPN RI, dipimpin oleh Kepala BPN RI yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung

¹⁹ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, “*Rencana Strategis Badan Pertanahan Republik Indonesia Tahun 2010-2014*”, http://www.bpn.go.id/CMSTemplates/getattachment.aspx?id=28768856-01d8-4950-943c-7fe658d22b80&f=Renstra%202010_Bab%20II-III-IV.pdf, diunduh 16 Juni 2011, hlm. 58-59.

kepada Presiden Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PERKBPN No. 3/2006. Pasal 4 PERKBPN No. 3/2006 menetapkan struktur organisasi BPN RI terdiri dari:

- a. Kepala;
- b. Sekretariat Utama;
- c. Deputi Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan, yang selanjutnya disebut Deputi I;
- d. Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, yang selanjutnya disebut Deputi II;
- e. Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan, yang selanjutnya disebut Deputi III;
- f. Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, yang selanjutnya disebut Deputi IV;
- g. Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, yang selanjutnya disebut Deputi V;
- h. Inspektorat Utama;
- i. Pusat Data dan Informasi Pertanahan;
- j. Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat;
- k. Pusat Penelitian dan Pengembangan;
- l. Pusat Pendidikan dan Pelatihan;
- m. Kantor Wilayah BPN Provinsi;
- n. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kanwil BPN, adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di tingkat provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pasal 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 menetapkan Kanwil BPN Provinsi terdiri dari:

- a. Bagian Tata Usaha;
- b. Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan;
- c. Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- d. Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan;
- e. Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat;
- f. Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.

II.3 Tinjauan Umum Sertipikat Tanah

II.3.1 Pengertian Sertipikat Tanah

Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan sertipikat adalah:

“surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Buku Tanah, menurut Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Ali Achmad Chomsah memberikan definisi sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.²⁰

Sertipikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa,

²⁰ Ali Achmad Chomsah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I – Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II – Sertifikat dan Permasalahannya*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm. 122.

karenanya sertipikat merupakan pembuktian yang kuat, baik bagi subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah.

Mengenai jenis sertipikat, Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 (tiga) jenis sertipikat, yaitu:²¹

1. Sertipikat hak atas tanah yang biasa disebut sertipikat;
2. Sertipikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertipikat *Hypotheek* dan Sertipikat *Credietverband*. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, penyebutan kedua jenis sertipikat itu sudah tidak lagi dipergunakan, penyebutannya menjadi Sertipikat Hak Tanggungan;
3. Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

II.3.2 Kedudukan Sertipikat Tanah

Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan:

- “(1) Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku, apabila data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat menuntut pelaksanaan atas hak tersebut apabila dalam 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan

²¹ *Ibid*, hlm. 125.

gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disebutkan bahwa: ”pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Jadi sertipikat dimaksud berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan sebagai suatu alat bukti yang mutlak dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai keterangan yang benar.

Sebagai alat bukti yang kuat, maka sertipikat mempunyai manfaat sebagai berikut:²²

1. Menjamin kepastian hukum karena dapat melindungi pemilik sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindarkan sengketa dengan pihak lain;
2. Mempermudah usaha memperoleh kredit dengan tanah bersertipikat sebagai jaminan;
3. Dengan adanya surat ukur dalam sertipikat maka luas tanah sudah pasti, sehingga untuk penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) akan lebih adil.

²² Maria SW Sumarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1982), hal, 26.

II.3.3 Sertipikat Cacat Hukum

Pengertian cacat hukum adalah penerbitan sertipikat yang keliru pada saat penerbitannya. Adapun bentuk-bentuk sertipikat cacat hukum adalah sebagai berikut:

1. Sertipikat Palsu

Sertipikat disebut palsu, apabila:²³

- a. Data pembuatan sertipikat adalah palsu atau dipalsukan;
- b. Tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dipalsukan;
- c. Blanko yang dipergunakan untuk membuat sertipikatnya merupakan blanko yang palsu/bukan blanko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Untuk mengetahui sebuah sertipikat palsu atau tidak, dapat dilihat dari buku tanah yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu bahwa data yang ada pada sertipikat sesuai atau tidak dengan data yang ada pada buku tanah.

Umumnya sertipikat palsu ini dibuat terhadap tanah-tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tanah yang cukup tinggi, serta terhadap tanah-tanah yang sertipikatnya masih menggunakan blanko sertipikat lama.²⁴ Untuk melakukan pengawasan terhadap setiap lembar sertipikat yang telah beredar tidaklah mudah, sehingga masih ada sertipikat palsu yang beredar hingga saat ini.

²³ Ali Achmad Chomsah, *op. cit.*, hlm. 136.

²⁴ *Ibid*, hlm. 137.

Untuk mencegah timbulnya sertipikat palsu, telah dilakukan dengan upaya-upaya sebagai berikut:²⁵

- a. Blanko sertipikat sedemikian rupa dengan menggunakan teknik pencetakan mutakhir sehingga sulit dipalsukan dan ditunjang dengan pengelolaan yang tertib;
- b. Meningkatkan tertib administrasi pertanahan;
- c. Upaya-upaya lain untuk mencegah dan mendeteksi sertipikat palsu.

Apabila Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya menemukan atau mengetahui adanya sertipikat palsu, sementara pihak Badan Pertanahan Nasional tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan bahwa sertipikat yang dimaksud adalah palsu, maka sertipikat tersebut diteliti kemudia diberi stempel dengan kata-kata berbunyi "*Sertipikat ini bukan produk Badan Pertanahan Nasional*", dan dilaporkan kepada pihak Kepolisian setempat untuk diadakan penelitian lebih lanjut.²⁶

2. Sertipikat Asli Tapi Palsu

Sertipikat asli tapi palsu adalah sertipikat yang secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan atau surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertipikat tersebut ternyata palsu.²⁷

Sertipikat semacam itu tentunya harus dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku serta ditarik dari peredaran setelah dibuktikan melalui proses di

²⁵ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA UU No.5 Tahun 1960*, (Bandung: Alumni, 1995), hlm.185.

²⁶ Ali Achmad Chomsah, *op. cit.*, hlm. 138.

²⁷ *Ibid, op. cit.*, hlm. 138.

Pengadilan Negeri, bahwa surat keterangan yang merupakan dokumen yang mendasari penerbitan sertipikat tersebut adalah palsu.

Termasuk kategori sertipikat asli tapi palsu adalah sertipikat yang diterbitkan dengan dasar bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang atau tidak lengkap.²⁸

Upaya untuk mencegah terjadinya sertipikat asli tapi palsu ini adalah dengan meningkatkan ketepatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan dan penerbitan sertipikat.

3. Sertipikat Ganda

Sertipikat ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama; bahwa satu bidang tanah diuraikan dalam 2 (dua) atau lebih sertipikat yang berlainan datanya.

Hal semacam ini dikenal juga dengan sebutan "*Sertipikat Tumpang-Tindih (overlapping)*", baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.²⁹

Ada sertipikat-sertipikat yang tidak termasuk dalam kategori Sertipikat Ganda, karena sertipikat yang dimaksud telah dinyatakan tidak berlaku sebagai tanda bukti, yaitu:³⁰

- a. Sertipikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertipikat yang Hilang;
- b. Sertipikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertipikat yang Rusak;
- c. Sertipikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertipikat yang Dibatalkan;

²⁸ Eddy Ruhayat, *op. cit.*, hlm. 131.

²⁹ Ali Achmad Chomsah, *op. cit.*, hlm. 139.

³⁰ *Ibid*, hlm. 139-140.

- d. Sertipikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan.

Sertipikat ganda sering terjadi di wilayah-wilayah yang masih kosong, belum dibangun dan daerah perbatasan kota di mana lokasi tersebut belum dibuat peta pendaftaran tanahnya.

Sertipikat ganda dapat terjadi karena beberapa hal di bawah ini:

- a. Pada waktu dilakukan pengukuran maupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah;
- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak di belakang hari yang terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi;
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedianya Peta Pendaftaran Tanahnya;³¹
- d. Kasus penerbitan lebih dari satu sertipikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan, yaitu oleh pewaris sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain tanpa sepengetahuan ahli waris dan telah diterbitkan sertipikat atas nama pembeli (pemegang hak yang baru), kemudian para ahli waris membuat sertipikat atas tanah yang sama dan menyebabkan terbitnya sertipikat ganda, karena sertipikat terdahulu ternyata belum dipetakan.³²

Upaya untuk mencegah terbitnya sertipikat ganda adalah melalui program Pengadaan Peta Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan

³¹ *Loc. cit.*, hlm. 140-141.

³² Eddy Ruhayat, *op. cit.*, hlm. 131.

Nasional. Namun demikian diperlukan waktu dan biaya yang besar dalam melaksanakan pengadaan peta pendaftaran tanah ini, sehingga pengadaannya dilaksanakan secara bertahap melalui pendekatan pengukuran desa demi desa, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

II.3.4 Faktor-Faktor Terbitnya Sertipikat Cacat Hukum

Terjadinya sertipikat cacat hukum dipengaruhi oleh berbagai faktor, yang dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar faktor inter dan faktor ekstern.

Faktor intern, antara lain:³³

1. Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab di samping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi;
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya;
3. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertipikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

³³ Utoyo Sutopo, *op. cit.*, hlm. 5-6.

Faktor ekstern, antara lain:

1. Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan, khususnya tentang prosedur pembuatan sertipikat tanah;
2. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah;
3. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non-pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

II.4 Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Tanah

II.4.1 Pengertian Umum Sengketa

Sengketa, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan. Timbulnya sengketa hukum bermula dari pengaduan satu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan dan tuntutan hak atas sesuatu dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.³⁴

Menurut Koentjaraningrat, konflik atau sengketa terjadi juga karena adanya perbedaan persepsi yang merupakan gambaran lingkungan yang dilakukan secara sadar yang didasari pengetahuan yang dimiliki seseorang, lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan fisik maupun lingkungan sosial.³⁵

³⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hlm. 643.

³⁵ Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mataliteit dan Pembangunan*, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 103.

Menurut Nader dan Todd dalam bukunya *The Disputing Process : Law in Ten Societies*, ada 3 (tiga) tahap dalam proses bersengketa, yaitu:³⁶

1. Pra-konflik adalah keadaan di mana yang mendasari rasa tidak puas seseorang;
2. Konflik adalah keadaan di mana para pihak menyadari atau mengetahui tentang adanya perasaan tidak puas tersebut;
3. Sengketa adalah keadaan di mana konflik tersebut dinyatakan di muka umum atau melibatkan pihak ketiga.

Pada tahap pertama, terdapat ciri *monodik*, di mana ada satu pihak yang merasa diperlakukan tidak adil. Sedangkan dalam tahap berikutnya terdapat ciri *dialik*, artinya kedua pihak merasa sadar telah memasuki area konflik dan pada tahap terakhir, terdapat ciri *triadik* atau publik di mana sengketa antara mereka tidak dapat terselesaikan di antara mereka sendiri, sehingga mengikutsertakan pihak lain untuk membantu menyelesaikan sengketa mereka.

II.4.2 Sengketa di Bidang Pertanian

Sengketa pertanian adalah proses interaksi antara dua orang atau lebih atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atau obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang juga udara yang berada di batas yang bersangkutan.³⁷

Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanian Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa

³⁶ Mulyo Putro, *Pluralisme Hukum dan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, (Bandung: Fokusmedia, 2002), hlm. 188.

³⁷ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 22.

Pertanahan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN No. 1/1999 memberikan rumusan mengenai sengketa pertanahan sebagai berikut:

“perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.”

Ketentuan ini kemudian diperbaharui dalam PERKBPN No. 3/2011, yang menyatakan dalam Pasal 1 angka 2:

“Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disingkat Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.”

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 3 PERKBPN No. 3/2011 dinyatakan bahwa:

“Konflik Pertanahan yang selanjutnya disingkat Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.”

Secara umum, sifat permasalahan dari suatu sengketa tanah dapat diuraikan antara lain sebagai berikut:

1. Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya;
2. Bantahan terhadap sesuatu alas bukti/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak;

3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar;
4. Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.

Dilihat dari substansinya, sengketa pertanahan meliputi pokok persoalan yang berkaitan dengan:

1. Peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah;
2. Keabsahan suatu hak atas tanah;
3. Prosedur pemberian hak atas tanah;
4. Pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya.

Alasan sebenarnya yang menjadi tujuan akhir dari sengketa, bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain atas tanah yang disengketakan, oleh karena itu penyelesaian sengketa hukum terhadap sengketa tanah tersebut tergantung dari sifat permasalahannya yang diajukan dan prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh suatu keputusan.

Permasalahan tanah semakin hari menjadi semakin kompleks akibat meningkatnya kebutuhan manusia akan tanah. Oleh karena itu pelaksanaan dan implementasi UUPA di lapangan menjadi semakin rumit. Persaingan mendapatkan hak atas tanah memicu konflik baik secara vertikal maupun horizontal yang semakin tajam.

Secara yuridis, Prof. Boedi Harsono lebih lanjut menyebutkan masalah tanah yang dapat disengketakan adalah:³⁸

³⁸ Arie Sukanti Hutagalung, *Penyelesaian Sengketa Tanah Menurut Hukum yang Berlaku*, (Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis, 2002), hlm. 52.

1. Sengketa mengenai bidang mana yang dimaksud;
2. Sengketa mengenai batas-batas bidang tanah;
3. Sengketa mengenai luas bidang tanah;
4. Sengketa mengenai status haknya: tanah negara atau tanah hak;
5. Sengketa mengenai pemegang haknya;
6. Sengketa mengenai hak yang membebaninya;
7. Sengketa mengenai pemindahan haknya;
8. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapannya untuk suatu proyek atau swasta;
9. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan tanah;
10. Sengketa mengenai pengosongan tanah;
11. Sengketa mengenai pemberian ganti kerugian;
12. Sengketa mengenai pembatalan haknya;
13. Sengketa mengenai pemberian haknya;
14. Sengketa mengenai pencabutan haknya;
15. Sengketa mengenai pemberian sertifikatnya;
16. Sengketa mengenai alat-alat pembuktian adanya hak/perbuatan laka yang dilakukan dengan sengketa-sengketa lainnya.

II.4.3 Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan

Prosedur penyelesaian sengketa hukum atas tanah diselenggarakan penyelesaiannya melalui instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan melalui pengadilan.

1. Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional

Penanganan sengketa pertanahan, secara struktural menjadi tugas dan fungsi Sub Direktorat Penyelesaian Sengketa Hukum pada Badan Pertanahan Nasional, Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Wilayah BPN

Propinsi dan Sub Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Selain itu berdasarkan PMNA/KBPN No. 1/1999, dibentuk Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional yang secara fungsional bertugas untuk membantu penanganan sengketa pertanahan. Ketentuan tersebut berlaku mutatis-mutandis bagi Kantor Pertanahan Wilayah BPN Propinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.³⁹

Pada tanggal 4 Februari 2011, Kepala BPN RI, Joyo Winoto, Ph.D., menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang sekaligus membentuk prosedur Gelar Kasus Pertanahan sebagai mekanisme kelembagaan BPN RI dalam rangka penanganan dan/atau penyelesaian Kasus Pertanahan, yang meliputi:

a. Gelar Kasus Internal

Gelar yang pesertanya dari Kantor BPN RI, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan.

b. Gelar Kasus Eksternal

Gelar yang pesertanya dari Kantor BPN RI, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan yang diikuti peserta dari unsur/instansi lainnya.

c. Gelar Mediasi

Gelar yang menghadirkan para pihak yang berselisih untuk memfasilitasi penyelesaian kasus pertanahan melalui musyawarah.

³⁹ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*, (Jakarta: 15 Juli 2003), hlm. 13.

d. Gelar Istimewa

Gelar yang dilaksanakan oleh Tim Penyelesaian Kasus Pertanahan yang dibentuk Kepala BPN RI atau Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.

Penyelesaian melalui instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

1. Adanya Pengaduan

Sengketa hak atas tanah timbul karena adanya pengaduan atau keberatan dari orang/badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, di mana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu.

Sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam hal, antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah.

2. Penelitian dan Pengumpulan Data

Setelah berkas pengaduan diterima, pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data/administrasi maupun hasil di lapangan/fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

3. Pencegahan

Mutasi tidak boleh dilakukan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum. Apabila dipandang perlu, setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa atau dilakukan pencegahan/penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan (mutasi) tanah sengketa.

4. Musyawarah

Penyelesaian melalui cara musyawarah merupakan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, seringkali menempatkan pihak instansi/Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara kekeluargaan ini, sehingga diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan tekanan-tekanan, justru mengemukakan cara penyelesaiannya.

5. Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di Bidang Pertanahan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2. **Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Pengadilan**

Penyelesaian ini dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala Badan Pertanahan Nasional karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan Tata

Usaha Negara yang telah dikeluarkan tidak dapat diterima oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Sementara menunggu Putusan Pengadilan sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait dilarang untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan. Hal tersebut diatur untuk menghindari terjadi masalah di kemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga. Untuk itu Pejabat Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Surat-surat tanda bukti hak yang diberikan berupa sertipikat hak atas tanah dikatakan sebagai alat pembuktian yang kuat, hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh Hakim selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Apabila pihak lain dapat membuktikan sebaliknya maka yang berwenang memutuskan alat pembuktian mana yang benar adalah Pengadilan.⁴⁰

Terhadap sertipikat ganda, Badan Pertanahan Nasional akan mengadakan penelitian riwayat tanah maupun peruntukannya, dan dengan adanya putusan pengadilan maka Badan Pertanahan Nasional membatalkan salah satu dari sertipikat tersebut.

⁴⁰ Maria SW Soemarjono, *op. cit.*, hlm. 24.

II.4.4 Tinjauan Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah

II.4.4.1 Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah

Pembatalan Hak Atas Tanah dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, selanjutnya disebut PMNA/KBPN No. 3/1999, yaitu:

“Pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN No. 9/1999, pengertian Pembatalan Hak Atas Tanah yaitu:

”Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Pembatalan Hak Atas Tanah dalam Pasal 104 ayat (1) PMNA/KBPN No. 9/1999 meliputi 3 (tiga) hal pokok pelayanan Badan Pertanahan Nasional, yaitu:

1. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah;
2. Sertifikat Hak Atas Tanah;
3. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah dalam rangka Pengaturan Penguasaan Tanah.

Pasal 107 PMNA/KBPN No. 9/1999 menguraikan hal-hal yang dikategorikan sebagai cacat hukum administrasi, yaitu bilamana dalam ketiga produk pelayanan BPN di atas terdapat:

1. Kesalahan prosedur;
2. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
3. Kesalahan subyek hak;
4. Kesalahan obyek hak;
5. Kesalahan jenis hak;
6. Kesalahan perhitungan luas;
7. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
8. Terdapat ketidakbenaran pada data fisik dan/atau data yuridis; atau
9. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

II.4.4.2 Tata Cara Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah

Ada 3 (tiga) cara pembatalan hak atas tanah, yaitu:⁴¹

1. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan karena permohonan.
 - a. Dasar hukumnya adalah Pasal 108 – 118 PMNA/KBPN No. 9/1999;
 - b. Pengajuan permohonan pembatalan diajukan secara tertulis dengan memuat:
 - i. Keterangan mengenai pemohon, baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk

⁴¹ Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *op. cit.*, hlm. 54-58.

bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohonnya badan hukum.

- ii. Keterangan mengenai tanahnya meliputi data yuridis yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan foto copy surat keputusan dan/atau sertifikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung permohonan pembatalan hak atas tanah.
- iii. Permohonan disampaikan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- iv. Kantor Pertanahan selanjutnya akan menyampaikan kepada pihak ke-3 yang berkepentingan (termohon) perihal adanya permohonan pembatalan, untuk kemudian diminta tanggapannya dalam waktu 1 (satu) bulan.
- v. Selanjutnya, permohonan akan diperiksa dan diteliti substansinya. Bilamana diperlukan, kantor pertanahan akan melaksanakan penelitian berkas/warkah dan/atau rekonstruksi atas obyek hak yang disengketakan. Hasil penelitian dituangkan dalam berita acara penelitian data fisik dan data yuridis yang menjadi dasar dalam menjawab permohonan pembatalan.
- vi. Jawaban atas permohonan pembatalan ini baik berupa keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan akan disampaikan kepada

pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan kepada yang berhak.

2. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan tanpa ada permohonan.

Bilamana suatu keputusan pemberian hak dan/atau sertipikat hak atas tanah diketahui mengandung cacat hukum administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 106 PMNA/KBPN No. 9/1999 serta ditemukan pelanggaran atas kewajiban pemegang hak sebagaimana diatur dalam Pasal 103 PMNA/KBPN No. 9/1999, maka tanpa ada permohonan pembatalan, Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat mengeluarkan keputusan pembatalan hak tersebut.

Proses pembatalannya adalah sebagai berikut:

- a. Pembatalan hak atas tanah terlebih dahulu dilakukan penelitian data fisik dan data yuridis terhadap keputusan pemberian hak atas tanah dan/atau sertipikat hak atas tanah yang diduga terdapat kecacatan;
- b. Hasil penelitian kemudian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Propinsi dengan menyertakan hasil dari penelitian data fisik dan data yuridis dan telaah atau pendapat Kantor Pertanahan pemeriksa;
- c. Bilamana berdasarkan data fisik dan data yuridis yang telah diteliti, dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala Kanwil BPN Propinsi menerbitkan keputusan yang dapat berupa pembatalan atau penolakan pembatalan. Keputusan yang diambil memuat alasan dan dasar hukumnya;

- d. Bilamana kewenangan pembatalan terletak pada Kepala BPN, maka kanwil mengirimkan hasil penelitian beserta hasil telaahan dan pendapat.
 - e. Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan telaahan yang ada, untuk selanjutnya mengambil kesimpulan dapat atau tidaknya dikeluarkan keputusan pembatalan hak. Bilamana dinilai cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala BPN menerbitkan keputusan pembatalan atau penolakan yang disertai alasan-alasannya.
3. Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- f. Keputusan hak atas tanah ini dilaksanakan atas permohonan yang berkepentingan;
 - g. Putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan adalah putusan yang dalam amarnya meliputi pernyataan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu (Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN No. 9/1999);
 - h. Proses pelaksanaan pembatalannya, yaitu:
 - i. Permohonan diajukan secara tertulis kepada Kepala BPN atau melalui Kanwil BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan;
 - ii. Setiap satu permohonan disyaratkan hanya memuat untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya berada dalam satu wilayah kabupaten/kota;

iii. Permohonan memuat:

1. Keterangan pemohon baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum;
 2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan surat keputusan dan/atau sertipikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung pengajuan pembatalan hak atas tanah;
 3. Alasan-alasan mengajukan permohonan pembatalan;
 4. Foto copy putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga putusan yang berkekuatan hukum tetap;
 5. Berita acara eksekusi, apabila untuk perkara pidana atau perdata;
 6. Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan.
- i. Berdasarkan berkas permohonan dan bukti-bukti pendukung yang telah disampaikan dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota/Kanwil BPN Provinsi, selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional:

- i. Memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah;
- ii. Memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai pertimbangan dan alasan untuk selanjutnya Kepala BPN meminta fatwa kepada Mahkamah Agung tentang amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan tersebut;
- iii. Terhadap permohonan baik yang dikabulkan dengan menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atas tanah, atau penolakan karena amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan (*non-executable*), disampaikan melalui surat tercatat atau cara lain yang menjamin sampainya keputusan/pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

II.4.4.3 Tinjauan Umum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah

II.4.4.3.1 Dasar Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan:

“seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis

kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.”

Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 5/1986 adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berkaitan dengan sertipikat tanah, sertipikat tanah dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional selaku Badan Tata Usaha Negara, ditujukan kepada seseorang atau badan hukum, dikatakan konkret dan individual, yang menimbulkan akibat hukum pemilikan atas sebidang tanah yang tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari instansi atasan atau instansi lain, karenanya disebut final.⁴²

Dengan demikian berdasarkan keterangan tersebut di atas, maka sertipikat tanah adalah produk Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Gugatan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 5/1986 adalah:

“permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.”

⁴² ZA Sangaji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 36.

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan menurut Pasal 53 ayat (2) UU No. 5/1986 adalah:

- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- g. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Menurut Indroharto, alasan-alasan yang dapat digunakan untuk menggugat tersebut juga merupakan dasar-dasar untuk menguji (*toetsingsgronden*) bagi Hakim Tata Usaha Negara pada waktu menilai apakah keputusan TUN yang disengketakan itu bersifat melawan hukum atau tidak.⁴³

Dasar-dasar untuk menguji Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat adalah:⁴⁴

1. Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dianggap demikian karena:

⁴³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara – Buku II*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 164.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 172-184.

- a. Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan mengira memiliki suatu wewenang untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan, padahal sebenarnya ia tidak berwenang untuk berbuat demikian;
- b. Berdasarkan peraturan yang bersangkutan memang benar ada wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya bukan diberikan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan yang sedang digugat;
- c. Wewenang yang dimaksud memang ada dasarnya dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi keputusan yang disengketakan itu sendiri bertentangan dengan peraturan dasarnya atau peraturan perundang-undangan yang lain;
- d. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya penetapan yang bersangkutan sebenarnya malah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- e. Penetapan yang disengketakan itu dikeluarkan menyimpang dari peraturan prosedur yang harus ditetapkan.

2. Melanggar larangan *de'tournement de pouvoir*.

Wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan itu diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu. Jadi kalau ada Badan atau Pejabat TUN menggunakan wewenang yang diberikan kepadanya itu menyimpang dari maksud dan tujuan tersebut maka perbuatan demikian itu bersifat melawan hukum.

3. Menyimpang dari nalar yang sehat (melanggar aturan *Willekeur*).

Apabila pertimbangan dalam keputusan yang bersangkutan mengenai kepentingan-kepentingan pihak-pihak yang tersangkut dengan keputusan itu yang dilakukan oleh instansi tersebut menurut nalar tidak dapat dipertahankan lagi, maka barulah keputusan tersebut harus dibatalkan. Hal yang diperbuat instansi dengan penetapannya itu sama saja dengan perbuatan yang bersifat sewenang-wenang (*willekeurig*).

4. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu:

a. Asas-asas formal mengenai pembentukan keputusan yang meliputi:

i. Asas kecermatan formal

Kecermatan pada waktu mempersiapkan pembentukan keputusan beserta yang disebut asas *fair play* atau sikap yang jujur dari instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut. Jadi pada waktu mempersiapkan keputusan itu instansi yang bersangkutan harus sudah memperoleh gambaran yang jelas mengenai semua fakta yang relevan maupun semua kepentingan yang tersangkut, termasuk kepentingan pihak ketiga.

ii. Asas *fair play*

Bahwa instansi yang akan mengeluarkan keputusan itu harus bersikap tidak akan menghalang-halangi kesempatan seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh suatu keputusan yang akan menguntungkan baginya.

b. Asas-asas formal mengenai formulasi keputusan, yang meliputi:

i. Asas Pertimbangan

Apabila suatu keputusan itu tidak murni bersifat menguntungkan, maka ia harus disertai dengan suatu pertimbangan yang memadai. Pertimbangan dari suatu keputusan itu harus didukung oleh fakta-fakta yang benar dan relevan serta dapat mendukung keputusan yang bersangkutan.

ii. Asas Kepastian Hukum Formal

Bahwa keputusan yang dikeluarkan itu harus cukup jelas bagi yang bersangkutan.

c. Asas-asas material mengenai isi keputusan, yang meliputi:

i. Asas Kepastian Hukum Material

Bahwa keputusan yang bersifat membebani tidak berlaku surut.

ii. Asas Kepercayaan

Apabila Badan/Pejabat TUN itu telah memberikan janji atau harapan kepada warga masyarakat yang bersangkutan, maka janji dan harapan itu tidak boleh diingkari.

iii. Asas Persamaan

Bahwa hal-hal atau keadaan-keadaan yang sama harus diperlakukan secara sama pula. Hal-hal dan keadaan-keadaan tersebut harus relevan dari segi kepentingan-kepentingan yang akan diperhatikan dengan pengeluaran keputusan yang bersangkutan.

iv. Asas Kecermatan Material

Untuk menghindari kerugian pada warga masyarakat, maka kepentingan masyarakat harus dilindungi dengan mengeluarkan keputusan yang tepat.

v. Asas Keseimbangan

Apabila Badan atau Pejabat TUN itu menerapkan sanksi-sanksi, maka ia harus menjaga adanya keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang dilakukan.

II.4.4.3.2 Tertib Acara Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Ketentuan-ketentuan acara yang menjadi dasar acuan tertib acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia diatur dalam Bab IV Pasal 53 sampai dengan Pasal 132 UU No. 5/1986.

Tertib acara pemeriksaan gugatan Tata Usaha Negara pada prinsipnya sama dengan tertib acara pemeriksaan gugatan perdata, yaitu:

1. Tenggang waktu menggugat

Hak menggugat seseorang atau badan hukum perdata terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) selain harus menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5/1986, juga dibatasi elemen waktu.

Pasal 55 UU No. 5/1986 mengatakan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterima atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Berkaitan dengan tenggang waktu menggugat, Mahkamah Agung melalui SEMA No. 2/1991 menjelaskan:

- a. Perhitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU No. 5/1986 terhenti/tertunda (*geshort*) pada waktu gugatan didaftarkan di kepaniteraan PTUN yang berwenang;
- b. Sehubungan dengan Pasal 62 ayat (6) dan Pasal 63 ayat (4) UU No. 5/1986, gugatan hanya dapat diajukan dalam sisa tenggang waktu yang dimaksud dalam butir (a);
- c. Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi merasa kepentingannya dirugikan, maka tenggang waktu yang dimaksud dalam Pasal 55 UU No. 5/1986, dihitung kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan;

2. Tergugat selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Dalam gugatan Tata Usaha Negara, Penggugat adalah pihak (orang atau badan hukum perdata) yang ditunjuk Keputusan Tata Usaha Negara atau yang berkepentingan dengan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, sedangkan Tergugat selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 6 UU No. 5/1986).

3. Hakim Aktif

Dalam PTUN, Hakim berperan aktif mulai sejak persiapan persiapan hingga pada tahap-tahap pemeriksaan pokok perkara. Pada tahap Pemeriksaan Persiapan, berdasarkan ketentuan Pasal 63 UU No. 5/1986:

- “a. Hakim wajib memberikan nasihat kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari;
- b. hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.”

Pada tahap persidangan, Pasal 80 UU No. 5/1986 menentukan:

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

Lebih lanjut, Pasal 85 UU No. 5/1986 menegaskan:

- “(1) untuk kepentingan pemeriksaan dan apabila Hakim Ketua Sidang memandang perlu, ia dapat memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat lain yang menyimpan surat atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa;
- (2) selain hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan pula supaya surat tersebut diperlihatkan kepada Pengadilan dalam persidangan yang akan ditentukan untuk keperluan itu.”

Pada tahap pembuktian, Pasal 107 UU No. 5/1986 mengatur:

“Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.”

4. Prosedur dismissal (*dismissal procedure*)

Dalam tertib acara PTUN, gugatan yang didaftar terlebih dahulu mengalami pemeriksaan administratif. Prosedur dismissal (rapat permusyawaratan) merupakan tahapan pemantapan gugatan untuk menyatakan suatu gugatan tidak dapat diterima, jika memenuhi kriteria yang ditentukan Pasal 63 UU No. 5/1986:

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak terpenuhi oleh Penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tersebut tidak berdasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat;
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

5. Pemeriksaan Persiapan

Berdasarkan Pasal 63 UU No. 5/1986, dalam tahap Pemeriksaan Persiapan ini, gugatan yang tidak sempurna dapat diperbaiki dan dilengkapi oleh Hakim Tata Usaha Negara.

II.4.5 Peran dan Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa yang Timbul Akibat Terbitnya Sertipikat Cacat Hukum

Untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan penyelesaian sengketa yang timbul akibat terbitnya sertipikat cacat hukum, maka akan diuraikan dalam contoh kasus perkara Nomor 47/G/2010/PTUN-BDG sebagai berikut:

a. Kasus Posisi

Penggugat : Hj. Suriah, SKM

Tergugat : Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, dalam hal ini diwakili kuasanya Sumiyanto, SH., Moh. Sumarta, SH., Karmita Effendi, SH., Sutiono, SH., Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

Dasar Gugatan :

- Penggugat adalah pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor 2394/Desa Kertawinangun atas sebidang tanah dengan Surat Ukur Nomor 87/2001, luas 276 meter persegi, diterbitkan tanggal 3 April 2002, yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon;
- Bahwa pada tanggal 13 April 2010, Penggugat melakukan permohonan pengecekan Sertipikat Hak Milik Nomor 2394/Desa Kertawinangun yang diterima oleh Tergugat dengan Register Surat Nomor 666/2010, kemudian Penggugat menerima surat balasan dari Tergugat Nomor 278/7.32-100/IV/2010 yang menolak permohonan Penggugat dengan alasan bahwa tanah Penggugat ada permasalahan tumpang tindih sebagian dengan

Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan;

- Bahwa tindakan Tergugat menerbitkan Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun, Surat Ukur Nomor 204/2005 tanggal 24-02-2006 dengan luas 397 meter persegi atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan, merugikan kepentingan Penggugat dan memenuhi ketentuan Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- Bahwa Penggugat memiliki tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 2394/Desa Kertawinangun dengan cara membeli melalui Pelepasan Hak dari Pemerintah Desa Kertawinangun Persil 59 Kelas S III setelah itu mengajukan Permohonan Hak untuk Memperoleh Sertipikat dan selanjutnya terbit Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon Nomor 14.520.1.10.20.2002 tanggal 11 Maret 2002 Nomor Urut 6 dan Penggugat telah memenuhi kewajiban membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan;
- Bahwa Tergugat dalam melakukan Pengukuran Tanah dalam proses pembuatan Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun tidak menghadirkan Penggugat selaku tetangga berbatasan sehingga pengakuan atas batas dilakukan sekehendak sendiri;
- Bahwa Tergugat telah menerbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun tumpang tindih sebagian dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 2394/Desa Kertawinangun dan hal ini telah merugikan kepentingan Penggugat;

- Atas dasar hal tersebut, Penggugat mengajukan gugatan:
 - Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
 - Menyatakan batal atau tidak sah Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun, terbit tanggal 1 Maret 2006, Surat Ukur Nomor 204/2005, tanggal 24-2-2006, luas 397 meter persegi, atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan;
 - Memerintahkan Tergugat untuk mencabut dan mencoret Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun, terbit tanggal 1 Maret 2006, Surat Ukur Nomor 204/2005, tanggal 24-2-2006, luas 397 meter persegi, atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan;
 - Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.
- Pengadilan Tata Usaha Negara mengadili dan memutuskan:
 - Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
 - Menyatakan batal atau tidak sah Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun, terbit tanggal 1 Maret 2006, Surat Ukur Nomor 204/2005, tanggal 24-2-2006, luas 397 meter persegi, atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan;
 - Mewajibkan Tergugat untuk mencabut dan mencoret Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun, terbit tanggal 1 Maret 2006, Surat Ukur Nomor 204/2005, tanggal 24-2-2006, luas 397 meter persegi, atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan;

- o Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.

b. Analisa Kasus

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 31 serta Pasal 32 PP No. 24/1997, sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah seseorang yang di dalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, merupakan pegangan kepada pemiliknya akan bukti-bukti haknya yang tertulis. Oleh karenanya dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, setiap satu sertipikat hak atas tanah diterbitkan untuk satu bidang tanah.

Dalam perkara Nomor 47/G/2010/PTUN-BDG, telah terjadi dua kali penerbitan Sertipikat Hak Milik atas sebagian bidang tanah yang sama oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 2394/Desa Kertawinangun atas sebidang tanah dengan Surat Ukur Nomor 87/2001, luas 276 meter persegi, diterbitkan tanggal 3 April 2002 atas nama Hj. Suriah, SKM., dan Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun, terbit tanggal 1 Maret 2006, Surat Ukur Nomor 204/2005, tanggal 24-2-2006, luas 397 meter persegi, atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan.

Dari hasil pemeriksaan persidangan, diketahui bahwa faktor penyebab terbitnya sertipikat ganda atau tumpang tindih tersebut yaitu karena adanya pemberian hak baru oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon pada tanggal 1 Maret 2006 dengan penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa

Kertawinangun, Surat Ukur Nomor 204/2005 yang pada saat pengukuran tidak menghadirkan Penggugat selaku tetangga berbatasan sehingga pengakuan atas batas dilakukan sekehendak sendiri.

Tindakan Tergugat dalam perkara ini telah merugikan kepentingan Penggugat dan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan bukti-bukti surat dan saksi-saksi mengabulkan seluruhnya pokok gugatan Penggugat. Dengan demikian Tergugat harus mencabut dan mencoret Sertipikat Hak Milik Nomor 2701/Desa Kertawinangun, terbit tanggal 1 Maret 2006, Surat Ukur Nomor 204/2005, tanggal 24-2-2006, luas 397 meter persegi, atas nama Dintje Sakura Pritasari, Sarjana Kesehatan, berdasarkan Pasal 1 angka 12 PMNA/KBPN No. 3/1999 dan Pasal 1 angka 14 PMNA/KBPN No. 9/1999.⁴⁵

Dari perkara ini dapat dilihat peran Badan Pertanahan Nasional dalam penerbitan sertipikat cacat hukum, dalam hal ini adalah tentang sertipikat ganda atau tumpang tindih. Badan Pertanahan Nasional selaku pelaksana pendaftaran tanah satu-satunya secara sengaja maupun tidak sengaja telah melakukan kesalahan dalam melaksanakan prosedur pendaftaran tanah yang kemudian menyebabkan terbitnya sertipikat cacat hukum.

Dalam penyelesaian perkara melalui Pengadilan, Badan Pertanahan Nasional atau Kantor Pertanahan kemudian duduk sebagai Tergugat dan apabila gugatan tersebut dikabulkan, maka BPN atau Kantor Pertanahan selaku Tergugat wajib melaksanakan putusan Pengadilan.

⁴⁵ Pada tanggal 4 Februari 2011, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang secara detail mengatur mengenai penanganan kasus pertanahan di Indonesia, termasuk penyelesaian sengketa akibat terbitnya sertipikat cacat hukum serta mencabut pasal-pasal mengenai pembatalan sertipikat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

BAB III

PENUTUP

III.1 SIMPULAN

1. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga negara penyelenggara pendaftaran tanah merupakan lembaga yang menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Dalam berbagai kasus sengketa tanah akibat terbitnya sertipikat cacat hukum ditemukan Pejabat BPN berperan dalam terbitnya sertipikat cacat hukum, baik secara sengaja maupun tidak sengaja, seperti melakukan pemalsuan data pembuatan sertipikat, pemalsuan tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan, pemalsuan blanko atau pemakaian blanko lama dalam pembuatan sertipikat baru, kesalahan pengukuran, serta kesalahan penunjukan letak tanah dan batas-batas. Faktor lainnya dalam terbitnya sertipikat cacat hukum adalah kurangnya ketelitian dan pengawasan BPN dalam melaksanakan prosedur pendaftaran tanah.
2. Peran dan kedudukan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam penyelesaian sengketa yang timbul akibat terbitnya sertipikat cacat hukum adalah sebagai lembaga negara yang berkewajiban menyelesaikan masalah tersebut secara aktif dengan cara menerima pengaduan dan menindaklanjuti pengaduan itu dengan melakukan penelitian dan pengumpulan data, penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan hak atas tanah yang menjadi obyek sengketa, mengupayakan penyelesaian sengketa melalui jalan musyawarah di mana BPN menempatkan diri sebagai mediator dalam

penyelesaian sengketa tersebut. BPN sebagai lembaga negara penerbit sertipikat hak atas tanah, berperan untuk melakukan pencabutan/pembatalan sertipikat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pada sengketa yang tidak dapat diselesaikan dengan cara musyawarah melalui instansi BPN, maka penyelesaiannya melalui pengadilan. Atas sertipikat ganda, BPN akan membatalkan salah satu dari sertipikat itu atas dasar putusan pengadilan.

III.2 SARAN

1. BPN meningkatkan penyuluhan dan sosialisasi informasi yang berkaitan dengan pertanahan serta peraturan mengenai pertanahan kepada masyarakat awam, khususnya mengenai pendaftaran tanah, untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dan memperluas pengetahuan masyarakat akan hukum pertanahan.
2. Hendaknya asas publisitas yang diterapkan dalam pendaftaran tanah oleh Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pengumuman dilakukan secara luas, misalnya melalui media massa, sehingga mampu menjangkau kepentingan pihak ketiga yang terkait dengan diadakannya pendaftaran tanah tertentu, sehingga apabila ada keberatan dapat diajukan sedini mungkin sebelum terlanjur terjadi penerbitan sertipikat.
3. Hendaknya Kantor Pertanahan mengacu pada peta pendaftaran tanah yang lengkap yaitu Peta Tunggal dalam melaksanakan pendaftaran tanah. Apabila peta di lapangan hanya ada satu dan lengkap, maka tidak dapat dilakukan lagi pendaftaran tanah atas bidang tanah yang sama. Peta tersebut harus tertib dan harus dikaji ulang secara berkala.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*. Jakarta: 15 Juli 2003.

Bzn, B. Ter Haar. *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1981.

Chomsah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I – Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II – Sertifikat dan Permasalahannya*. Jakarta: Prestasi Pustaka. 2002.

Chomsah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III – Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV – Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*. Jakarta: Prestasi Pustaka. 2003.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. 1990.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cet. 8. Jakarta: Djambatan. 1999.

Hutagalung, Arie Sukanti. *Penyelesaian Sengketa Tanah Menurut Hukum yang Berlaku*. Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis. 2002.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara – Buku II*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1994.

Koentjaraningrat. *Kebudayaan Mataliteit dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia. 1982.

Mamudji, Sri, dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Jakarta: BP.FH.UI. 2005.

Menggala, Hasan Basri Nata dan Sarjita. *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*. Tugujogja Pustaka. 2005.

Murad, Rusmadi. *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju. 1991.

Parlindungan, AP. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: CV Mandar Maju. 1996.

Prakoso, Djoko dan Budiman Adi Purwanto. *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1985.

Putro, Mulyo. *Pluralisme Hukum dan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Bandung: Fokusmedia. 2002.

Rajagukguk, Erman. *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah Daerah Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama. 1995.

Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA UU No.5 Tahun 1960*. Bandung: Alumni. 1995.

Sangaji, ZA. *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2003.

Sarjita. *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Yogyakarta: Tugujogja Pustaka. 2005.

Sihombing, BF. *Evaluasi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: PT Toko Gunung Agung. 2004.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI Press. 1981.

Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arkola. 2003.

Sumarjono, Maria SW. *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*. Yogyakarta: Andi Offset. 1982.

MAKALAH

Sutopo, Utoyo. “Masalah Penggunaan Sertipikat Dalam Masyarakat dan Upaya Penanggulangannya”. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya. Yogyakarta, 9 Juli 1992.

INTERNET

http://www.bpn.go.id/tentang_bpn.aspx

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. “*Rencana Strategis Badan Pertanahan Republik Indonesia Tahun 2010-2014*”.

http://www.bpn.go.id/CMSTemplates/getattachment.aspx?id=28768856-01d8-4950-943c-7fe658d22b80&f=Renstra%202010_Bab%20II-III-IV.pdf. diunduh 16 Juni 2011.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN 1960-104.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LN 1997-50, TLN 3696.

Indonesia. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24/1997.

Indonesia. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah.

Indonesia. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Indonesia. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.