

ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DESA DALAM RANGKA PENDAFTARAN KONVERSI BEKAS HAK MILIK ADAT (STUDI DI WILAYAH KECAMATAN TANAH SAREAL KOTAMADYA BOGOR)

Hardianingsih

Abstrak

This article is focused on responsibility of kepala desa (head of village) regarding administrative omissions through initial land registration. Head of village roles in this procedure is by issued clearance letter as complementary documents. Under Indonesian land registration if that clearance letter is issued in unlawfully manner so then will affect on illegitimated of land certificates. The author has not found any land registration norms which govern on the head of village liability for this case, even though it's classified as criminal conduct under Indonesian Penal Code (KUHP) on letter frauds. Practically, legal challenge by injured party under land registration system is enclosing annul to Land Office toward land certificate; or permanent court's decision by litigation filling.

Kata kunci: hukum agraria, pendaftaran tanah, konversi, tanggungjawab, kepala desa

I. Pendahuluan

Sebelum Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) berlaku, semua tanah hak barat sudah terdaftar, misalnya *hak eigendom, erfpacht, opstal dan gebruik* yang diselenggarakan menurut *Overschrijvings Ordonnantie (Stbl. 1834-27)*, sedangkan tanah-tanah hak milik adat yang disebut *agrarisch eigendom* dan tanah-tanah hak milik I daerah-daerah swapraja, seperti *grant sultan* dan *grant controleur*. Sebagian besar dari tanah-tanah hak adat belum terdaftar. Oleh karena itu setelah berlakunya UUPA, demi kepastian hukum, semua bidang tanah diseluruh Indonesia harus didaftarkan.

Menurut hukum tanah nasional, pendaftaran tanah dimaksud mengacu pada *rechtskadaster* atau *legal cadastre* karena ditujukan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak (Pasal 19 ayat 1 UUPA). Menurut Pasal 1 butir 1 PP No 24/ 1997, pendaftaran tanah didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada

haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu yang ada disuatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.

II. Peranan dan Tanggungjawab Kepala Desa dalam Pendaftaran Konversi Bekas Hak Milik Adat

A. Peranan Dan Tanggung Jawab Kepala Desa Dalam Rangka Penerbitan Sertipikat Tanah yang Didasarkan Buku Letter C

Kepala desa sebagai suatu jabatan dari aparat pemerintah memiliki tanggung jawab atas segala kebijakan yang dikeluarkannya. Kebijakan tersebut meliputi pula wewenang mengeluarkan surat-surat yang dibutuhkan oleh masyarakat desa yang ada diwilayah kerjanya, seperti mengeluarkan surat keterangan yang dibutuhkan dalam pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atas tanah bekas hak milik adat.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan desa terdiri dari badan perwakilan daerah dan pemerintahan desa. Pemerintahan desa tersebut terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa dalam kedudukannya memiliki fungsi dan peranan ganda dalam mata rantai administrasi pembangunan desa, dimana dalam satu sisi ia mewakili pemerintah dan disisi lain ia mewakili masyarakat desa itu. Kepala desa berkedudukan sebagai alat pemerintahan desa dan pelaksana pemerintahan diatas desa. Sesuai dengan kedudukan yang dimaksud, kepala desa mempunyai tugas pokok untuk pemerintahan urusan rumah tangga sendiri, menjalankan urusan pemerintah, pembangunan dan pembinaan masyarakat, dan menumbuhkan serta mengembangkan semangat gotong royong dalam masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan desa.

Menurut Pasal 101 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Pasal 206 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Tugas dan kewajiban kepala desa adalah menyelenggarakan pemerintah desa, membina kehidupan masyarakat desa termasuk mendamaikan perselisihan dan terakhir membina perekonomian desa. Di samping dari adanya tugas dan kewajiban tersebut juga terdapat tanggung jawab yang besar, dimana kepala desa

mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab atas segala kebijakan yang dikeluarkannya.

Dalam hal pertanahan yang ada, kepala desa bertugas melayani masyarakat desa tersebut yang membutuhkan keterangan tentang tanah yang dimilikinya. Menurut Bapak Mamat, Kepala desa Kayu Manis, kepala desa dalam bidang pertanahan bertugas sebagai fasilitator, salah satunya adalah dalam hal peralihan hak mereka memberi surat keterangan tentang riwayat tanah yang diminta.¹

Seperti yang diketahui dalam wilayah pedesaan masih banyak sekali tanah-tanah yang belum bersertipikat dan hanya terdaftar dalam buku desa (buku letter c). Sebagian besar dari tanah-tanah tersebut masih berupa petuk pajak/girik. Sedangkan petuk pajak/girik bukan merupakan bukti hak kepemilikan hak atas tanah akan tetapi hanya merupakan bukti siapa yang harus membayar pajak diatas tanah tersebut. Dan hal ini dipertegas dengan adanya keputusan Mahkamah Agung tanggal 10 Februari 1960 nomor 34/K/Sip/1960:

Surat petuk pajak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak, bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan.²

Dan hal yang perlu diingat pada masa kolonial, petuk pajak bumi dipungut berdasarkan S.1923-425 jo S.1931-168, dimana petuk tersebut diterbitkan atas nama pemilik tanah dan dikalangan masyarakat dikenal dengan sebutan pipil, ketitir dan sebutan lainnya dan diperlakukan sebagai tanda bukti kepemilikan tanah yang bersangkutan juga pengenaan dan penerimaan pembayaran pajak oleh pemerintah dikalangan masyarakat saat itu diartikan sebagai "pengakuan hak" pembayar pajak atas tanah yang dimilikinya oleh pemerintah. Sehubungan dengan sikap dan anggapan masyarakat tersebut, orang belum merasa aman selama petuk pajak atau girik tanah yang dibelinya tersebut belum diganti atas namanya.

¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Mamat, Kepala Desa Kayu Manis, pada tanggal 12 Juni 2006.

² Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah", Cetakan ke-15, (Jakarta: Djambantan, 2002), hal 393, hal. 85.

Menurut Bapak Mamat, Kepala Desa Kayu Manis, banyaknya tanah bekas hak milik adat yang belum dilakukan pendaftarannya disebabkan masih adanya anggapan masyarakat desa yang menganggap bahwa sertipikat sebagai sesuatu hal yang eksklusif. Sehingga mereka bahkan tidak terpikir untuk mendaftarkan tanah mereka, karena prosesnya yang dianggap sulit dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit, dan juga merasa enggan untuk pergi ke kantor pertanahan, karena alasan jaraknya yang jauh.³

Lebih jauh Bapak Hendres, sekretaris Kecamatan Tanah Sareal menyatakan pendapatnya, dimana sebaiknya di kecamatan diadakan suatu sub bagian atau biro untuk pengurusan pembuatan sertipikat, sehingga pemohon tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan. Bila hal tersebut terjadi maka peran serta kecamatan dalam hal pengurusan pembuatan sertipikat dalam pendaftaran tanah untuk pertama kalinya bekas hak milik adat akan lebih efektif, karena sejauh ini peran kecamatan memang hanya sebatas pada pemberian pengesahan atas riwayat tanah dari kepala desa/kelurahan.⁴

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, maka peranan kecamatan untuk mengadakan suatu sub biro atau bagian untuk pengurusan pembuatan sertipikat tidak dimungkinkan karena kewenangan untuk melakukan pendaftaran tanah berada pada Badan Pertanahan Nasional.

Selain itu kurangnya pemahaman masyarakat akan pentingnya memiliki sertipikat, hal ini dikarenakan masih minimnya pengetahuan masyarakat akan masalah ini, mereka menganggap cukup dengan hanya memiliki petuk/girik saja, karena selama ini tidak ada masalah yang terjadi, bahkan mereka bisa menjual tanahnya. Jadi mereka menganggap bahwa sertipikat adalah bukan kebutuhan yang mendesak, kecuali dikemudian hari dirasakan perlu atau ada kebutuhan yang mendesak mereka untuk memiliki sertipikat sebagai tanda bukti hak, yaitu misalnya untuk mengajukan kredit ke bank. Padahal dengan sertifikasi hak atas tanah tersebut akan menjamin kepastian hak atas tanah dan perlindungan hukum atas hak tersebut.

Praktek dan kenyataan tersebut diatas membuat petuk pajak, girik digunakan sebagai salah satu unsur daripada lampiran dokumen dalam

³ Hasil Wawancara dengan Bapak H. Mamat, Kepala Desa Kayu Manis, pada tanggal 12 Juni 2006.

⁴ Hasil Wawancara dengan Bapak Hendres, Sekretaris kecamatan Tanah Sareal, pada tanggal 22 April 2006.

penegasan konversi hak milik adat menjadi hak milik menurut UUPA. Akan tetapi perlu diingat, bahwa petuk pada tanah-tanah bekas hak milik adat tersebut (sebelum 24 september 1960) hanyalah "dianggap" sebagai tanda bukti, karena petuk ini hanya berfungsi terbatas sebagai petunjuk untuk mengetahui status tanah dan riwayat tanah yang bersangkutan, serta siapa yang memunyaiinya. Bukan sebagai tanda bukti hak dalam arti yuridis.⁵

Peranan kepala desa sendiri dalam hal penegasan konversi tanah bekas hak milik adat dapat dilihat dari pelampiran dokumen berupa surat keterangan dari kepala desa yang berisi keterangan mengenai status tanah, subyek, letak, batas-batasnya atau sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 76 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 Tentang Peraturan Pelaksana PP 24/1997 pada huruf f salah satu syarat untuk pendaftaran tanah secara sporadik adalah petuk pajak bumi, girik, pipil, ketitir dan verponding Indonesia. Selanjutnya dalam huruf g, salah satu syarat lagi adalah pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian Kepala Adat/Kepala Desa/kelurahan, dalam praktek ditegaskan lagi dengan adanya surat Kepala Desa/kelurahan yang dikuatkan oleh Camat yang membenarkan isi keterangan-keterangan tentang tanah yang bersangkutan.

Daftar pajak atau buku letter c hingga saat ini masih banyak yang disimpan oleh kepala desa/kelurahan. Akibat masih banyaknya buku letter c yang disimpan oleh kepala desa/kelurahan hal ini menyebabkan kuatnya pengaruh dari kepala desa dalam proses pendaftaran tanah. Kewenangan yang diberikan ini dapat menimbulkan penyalahgunaan jabatan yang dilakukan oleh kepala desa terhadap buku letter c desa yang disimpannya.

Dengan adanya permasalahan tersebut telah dikeluarkan Surat Edaran menteri Keuangan melalui Dirjen Pajak No. SE-15/PJ.6/1993 tertanggal 27 Maret 1993, yang melarang Kantor Pajak Bumi dan Bangunan menerbitkan girik, petuk pajak bumi atas permintaan seseorang atau badan untuk digunakan sebagai bukti hak. Selanjutnya ditegaskan lagi oleh Direktur Pajak Bumi dan Bangunan dengan Surat Edaran No. SE-32/PJ.6/1993 tertanggal 10 Juni 1993, yang salah satu isinya adalah girik dan sejenisnya tidak dijadikan dasar penentuan

⁵ Aric Sukanti Hutagalung, "Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)", Cetakan Kedua. (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hal. 131.

status hukum/hak atas peralihan hak atas tanah. Dengan keluarnya surat edaran ini tampak ada pertentangan kebijakan antara Departemen Keuangan dalam hal ini Dirjen Pajak (yang dilaksanakan oleh KP PBB/Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan) dengan Badan Pertanahan Nasional (yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan).

Dari segi struktur perundang-undangan pada dasarnya Surat Edaran Dirjen Pajak tidak dapat mengalahkan kedudukan Peraturan Menteri, namun dari segi materiil (isi) surat edaran tersebut sangat beralasan. Dari segi hukum dan praktis, kenyataannya surat edaran tersebut acapkali disimpangi demi kepentingan ekonomi oknum kepala desa dengan melanggar hukum.

Peranan strategis kepala desa seperti yang dikemukakan diatas walaupun peranan tersebut dalam PerMen Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 3 Tahun 1997 tidak begitu tampak, peranan tersebut dapat disalahgunakan dalam penerbitan petuk dan surat keterangan dari kepala desa secara melawan hukum. Kasus- kasus yang mungkin terjadi akibat penyalahgunaan jabatan tersebut dapat berupa, Tanah-tanah yang belum bersertipikat tersebut pada saat peralihan hak tidak dicatat di buku letter c desa atau tidak dibuat perubahan peralihan hak di Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan. Akibatnya ahli waris yang masih tercantum dalam buku letter c akan mengajukan gugatan terhadap pihak yang menguasai tanah tersebut, sampai akhirnya timbul sengketa di pengadilan.

Atau Kasus yang pernah terjadi yaitu peran kepala desa yang sangat strategis tersebut disalahgunakan oleh kepala desa. Salah satu contoh kasus adalah dengan membuat petuk pajak yang fiktif atau surat keterangan kepala desa yang fiktif, yaitu dengan cara adanya nomor kohir atas nama yang dikehendaki oleh kepala desa (yang sebelumnya tidak ada di dalam buku letter c) dengan menggunakan kohir dan nomor persil yang sudah ada dalam buku letter c. tindakan selanjutnya didalam surat keterangan kepala desa nomor kohir dan nomor persil yang baru dibuat tersebut dicantumkan batas-batas sesuai nomor persil yang baru dengan menunjuk tanah atas nama orang lain. Ilustrasi singkatnya dari perbuatan ini adalah sebagai berikut: "Data di buku letter c; nama; B; kohir no 124 persil no. 5 kelas D1. Data buku letter c; nama; G; kohir no. 142 persil no. 6 kelas DIII, dari kedua data tersebut oleh kepala desa yang bersangkutan dibuatkan petuk baru dengan nama H; kohir nomor 124 (kohir milik B) persil no. 6 kelas DIII (persil, kelas, batas-batas milik G). Dalam surat keterangannya kepala desa menyebutkan batas-batas sesuai dengan persil no. 6 kelas DIII".

PERPUSTAKAAN PUSAT
UNIVERSITAS INDONESIA

Dari dasar-dasar bukti tersebut, maka petuk dan surat keterangan kepala desa dimohonkan pendaftarannya di Kantor Pertanahan sehingga terbit sertipikat sesuai dengan nama yang dimaksud oleh kepala desa, selanjutnya tanah yang dimaksud tersebut dijual atau dijaminkan pada bank. Akibatnya timbul sengketa di pengadilan antara orang yang tercantum di sertipikat hak atas tanah tersebut (pembeli atau bank yang memiliki hak tanggungan) dengan pihak yang menguasai secara nyata atau menguasai berdasarkan petuk pajak bumi yang dimiliki dalam buku letter c desa.

Kasus lain yang menyangkut Penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa dapat dilakukan dengan cara, yaitu kepala desa yang telah mengetahui bahwa orang-orang yang benar-benar berhak atas tanah sengketa tidak mempunyai lagi petuk atau ketitir karena hilang. Kepala desa yang telah mengetahui bahwa orang tersebut tidak dapat lagi meminta salinan petuk atau ketitir berdasarkan Surat Edaran Dirjen Pajak seperti yang dikemukakan diatas. Kepala desa dapat merubah peralihan hak didalam buku letter c desa atau membuat surat keterangan bahwa tanah yang dimaksud adalah milik seseorang sesuai dengan kehendak kepala desa tersebut. Selanjutnya dengan beberapa cara akhirnya dimohonkan penerbitan sertipikat orang yang telah sesuai dengan data yang tercantum dalam peralihan hak dalam buku letter c.

Kasus lain yang mungkin juga terjadi dapat diakibatkan dalam proses pembuatan riwayat tanahnya, yaitu apabila pihak (pemohon) yang mempunyai tanah tersebut berkehendak mendaftarkan hak atas tanah yang dipunyainya tidak dapat melengkapi berkas yang diperlukan, sehingga mengakibatkan terputus wilayah tanahnya. Hal ini mungkin saja terjadi apabila pemohon adalah bukan pemilik pertama atas tanah tersebut, bahkan mungkin saja terjadi pemohon adalah pemilik kelima atau lebih, artinya tanah tersebut telah beralih kepemilikan sebanyak lima kali hingga sampai kepada pemilik terakhir, yaitu pemohon. Dari waktu yang sekian panjang bukan tidak mungkin terjadi kehilangan atau kerusakan atas surat atau tanda bukti kepemilikan tanah yang bersangkutan. Semakin banyaknya surat-surat yang sudah hilang ataupun terjadinya pewarisan yang mengaburkan siapa yang berhak sebenarnya, dan juga sudah banyaknya saksi-saksi hidup yang meninggal dunia, dapat menimbulkan masalah tersendiri.

Sebenarnya dalam kasus riwayat tanah yang terputus ini, pemohon dapat meminta keterangan kepada desa/kelurahan, dengan melihat dokumen yang disebut Letter C untuk mengetahui nomor dan nama pemegang girik serta nomor persil untuk mengetahui letak tanah

yang bersangkutan. Namun ada kalanya administratif atau arsip di desa tersebut tidak lengkap, baik karena rentang waktu yang cukup lama sehingga telah terjadi penggantian pengurusan, arsipnya hilang dan mungkin saja terkena bencana alam yang memusnahkan arsip tersebut. Dari hal tersebut diatas bisa saja terjadi penyalahgunaan oleh oknum desa dengan cara membuat surat keterangan palsu tentang tanah tersebut sehingga pihak yang berhak tidak dapat membuktikan hak atas tanah yang dimilikinya.

Dimungkinkannya penyalahgunaan wewenang seperti contoh diatas maka Kepala desa selaku pemegang amanat dari masyarakat desa yang dipimpin berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan hal tersebut. Pemerintahan Desa dalam hal ini Kepala desa bertanggung jawab kepada masyarakat desa dan karena itu harus melaksanakan pemerintahan desa yang bersih, terbuka dan bertanggung jawab. Tata cara dan prosedur pertanggungjawaban tersebut dalam bentuk laporan yang disampaikan pada Bupati/Walikota melalui Camat. Laporan pertanggungjawabannya itu sendiri harus diberikan kepada masyarakat desa melalui Badan Perwakilan Desa (BPD) dengan cara menyampaikan informasi pokok-pokoknya pertanggungjawabannya namun harus tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban tersebut, hal tersebut sesuai dengan Penjelasan atas undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan bahwa masalah pertanahan masuk dalam 11 kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintahan Kabupaten dan Kota, sedangkan desa termasuk dalam pemerintah tersebut. Namun pada Januari 2001 dikeluarkan Keppres No. 10 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa "pelaksanaan otonomi daerah dibidang pertanahan sepenuhnya masih mengacu pada peraturan, keputusan, instruksi dan surat edaran Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang ada. Kemudian pada Mei 2001, pemerintah pusat mengeluarkan Keppres No. 62 Tahun 2001 perubahan dari Keppres No. 166 Tahun 2000 Tentang Kedudukan, tugas dan fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja lembaga pemerintahan non departemen sebagaimana telah diubah oleh Keppres No. 42 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa "sebagian tugas pemerintah yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional di daerah tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan

perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya dua tahun. Dengan terbitnya keputusan presiden ini terlihat bahwa adanya keragu-raguan pihak pemerintah untuk melimpahkan wewenang dalam bidang pertanahan kepada daerah otonom.⁶

Pada tahun 2006 dikeluarkan peraturan presiden yang menyatakan kewenangan tentang pertanahan masing diatur dan dikelola secara nasional, dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional.⁷ Kepala desa menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Desa bertanggung jawab kepada rakyatnya melalui BPD dan tanggung jawab pelaksanaannya diberikan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban melalui camat yang disampaikan kepada Bupati/Walikota, sedangkan pada Keppres No. 42 Tahun 2001 jo PerPres No. 10 Tahun 2006 wewenang pertanahan masih berada pada pemerintah pusat dalam hal ini masih dipegang oleh Badan Pertanahan Nasional, sehingga pertanggungjawaban kepala desa dalam bidang pertanahan sampai saat ini masih terdapat ketidakjelasan instansi mana yang berwenang, di satu sisi kepala desa bertanggung jawab kepada pemerintahan daerah dalam hal ini bupati/ walikota akan tetapi di sisi lain dalam bidang pertanahan kewenangan tersebut berada pada pemerintahan pusat yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan setempat.

Kepala desa dalam melaksanakan tugasnya harus bertindak secara profesional dan bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga menghormati norma-norma yang ada dalam masyarakat. Dalam pelaksanaan tugas tersebut kepala desa harus bertanggung jawab terhadap segala kebijakan yang dibuatnya baik secara perdata maupun pidana. Demikian juga dalam hal pemberian surat keterangan tersebut yang mengakibatkan adanya cacat hukum dalam penerbitan sertipikat sehingga menimbulkan kerugian pihak pemegang hak atas tanah yang sebenarnya tetap dapat dikenakan tindakan hukum atas kelalaian/kesalahan yang dilakukan oleh kepala desa. Tindakan kepala desa yang bersangkutan dapat dipintakan pertanggungjawabannya melalui dua cara, yaitu:

1. Melalui PTUN, Kepala desa dalam hal ini adalah pejabat tata usaha Negara, maka yang berhak untuk mengadili keputusan

⁶ "Kewenangan Bidang Pertanahan: Tarik menarik Antara Pusat dan Daerah". Smeru News, Oktober-Desember 2002.

⁷ Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Badan Pertanahan Nasional*, PerPres No. 10 Tahun 2006. Pasal 2, 3 dan 5.

pejabat tata usaha Negara merupakan kompetensi dari PTUN. Dimana surat keterangan tersebut menyebabkan adanya cacat administrasi dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.

2. Melalui Pengadilan Negeri, yaitu dalam hal pemalsuan keterangan yang diberikan oleh kepala desa yang oleh Hakim Pengadilan Negeri dinyatakan mengandung unsur pemalsuan.⁸ Maupun atas kelalaiannya yang menyebabkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah dapat dipintakan pertanggung jawaban secara perdata sebagaimana tertuang dalam peraturan yang berbunyi⁹ : “Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya”.

B. Upaya Hukum Pemegang Hak atas Tanah terhadap Cacat Hukum dalam Penerbitan Sertipikat Tanah

Akibat penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh kepala desa dalam hal pemberian surat keterangan tersebut, dapat dikategorikan sebagai masalah dibidang pertanahan, dimana dari tindakan tersebut mengakibatkan timbulnya sengketa hukum. Dan penyelesaian sengketa tersebut dapat diselesaikan dengan upaya-upaya hukum tertentu demi menjamin kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

Timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan salah satu pihak atau beberapa pihak (orang/badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Akan tetapi dari alasan-alasan tersebut diatas, sebenarnya tujuannya akan berakhir kepada tuntutan pihak yang satu lebih berhak daripada yang lainnya atas tanah sengketa.

Adapun Mekanisme penyelesaian sengketa tanah menurut Rusmadi Murad, diselenggarakan dengan pola-pola sebagai berikut¹⁰ :

⁸ Hasil Wawancara dengan Bapak Agus Sugiarto SH, Mhum, Staf Sub Seksi Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kotamadya Bogor, pada tanggal 14 Juni 2006.

⁹ Indonesia, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Pasal 1366.

¹⁰ Rusmadi Murad, “Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah”, (Bandung, alumni, 1991), hal. 26.

1. Pengaduan dari pihak yang merasa haknya dilanggar
Sengketa hak atas tanah itu timbul karena adanya pengaduan/keberatan dari orang/badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu Keputusan Tata Negara dibidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh pejabat tata usaha Negara dilingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu. Dengan adanya pengaduan tersebut mereka ingin mendapatkan penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari pejabat yang berwenang untuk itu.
Bahwa kewenangan untuk melakukan koreksi tersebut hanya ada pada kepala Badan Pertanahan Nasional.
2. Penelitian oleh Kantor pertanahan yang bersangkutan terhadap pengaduan yang masuk. Dari hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan apakah pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.
Apabila data yang disampaikan secara langsung tersebut kurang jelas atau kurang lengkap, maka Badan Pertanahan Nasional akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran kepada kepala Kantor Pertanahan Kotamadya/ Kabupaten setempat letak tanah yang disengketakan. Selanjutnya setelah lengkap data yang diperlukan, kemudian dikaji kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur, kewenangan dan penerapan hukumnya.
3. Pencegahan mutasi atau peralihan obyek sengketa, dengan maksud untuk menghentikan sementara waktu segala perubahan.
4. Musyawarah, terhadap sengketa atas tanah yang disampaikan Badan Pertanahan Nasional untuk dimintakan penyelesaiannya, apabila bisa dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui musyawarah. Penyelesaian secara musyawarah ini seringkali Badan Pertanahan Nasional diminta sebagai mediator didalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa.
Apabila terjadi perdamaian harus pula disertai dengan bukti tertulis secara permulaan, yaitu surat pemberitahuan untuk para pihak, Berita acara Rapat dan selanjutnya sebagai bukti

adanya perdamaian tersebut dituangkan dalam Akta Pernyataan damai yang dibuat Notaris sehingga memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna.

5. Pencabutan/pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara dibidang Pertanahan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan adanya cacat hukum/administrasi dalam penerbitannya.

Dasar hukum dari kewenangan tersebut adalah:

- a) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang PT, Pasal 52 dan 55.
- b) PerMen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 12.
- c) PerMen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Pasal 104-133.

Dalam praktek selama ini banyak sekali orang/badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan langsung kepada kepala Badan Pertanahan Nasional. Demikian pula permohonan pembatalan sertipikat tanah yang didasarkan adanya Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sebagian besar diajukan langsung oleh yang bersangkutan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dan sebagian diajukan kepada kepala Kantor Pertanahan Kotamadya/Kabupaten setempat dan diteruskan melalui Kakanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi yang bersangkutan.

1. Penyelesaian melalui Pengadilan.

Apabila penyelesaian secara musyawarah diantara pihak yang bersengketa tidak tercapai, maka apabila penyelesaian secara sepihak oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional karena adanya penelitian kembali atas data yuridis dan fisik terdapat kekeliruan data dan hasil penelitian tersebut tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, penyelesaiannya melalui pengadilan Tata Usaha Negara.

Apabila setelah melalui penelitian ternyata keputusan tata usaha Negara yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha Negara sudah benar menurut hukum dan sesuai prosedur yang berlaku, Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat juga mengeluarkan suatu keputusan yang berisi penolakan tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas keputusan tata

usaha Negara tersebut, sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut berarti keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang mengajukan gugatan ke Pengadilan setempat.

Sementara menunggu keputusan pengadilan, sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan melakukan mutasi. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya masalah dikemudian 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 sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Kemudian apabila telah keluar putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, kepala kantor pertanahan kotamadya/kabupaten setempat melalui Kakanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi yang bersangkutan mengajukan permohonan pencabutan/pembatalan atas keputusan tata usaha Negara yang telah diputuskan tersebut. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai semua data yang menyangkut subyek dan beban-beban yang ada diatas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

Kewenangan administratif untuk mencabut/membatalkan sertipikat hak atas tanah oleh Badan pertanahan Nasional adalah menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yang kemudian dilaksanakan oleh Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam hal adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, Upaya yang memungkinkan ditempuh oleh pemegang hak atas tanah tersebut adalah seperti yang disarankan oleh Staf Badan Pertanahan Nasional,¹¹ yaitu yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan pembatalan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pengertian pembatalan hak atas tanah adalah sebagai berikut, 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

¹¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Agus Sugiarto SH, MHum, Staf Sub Seksi Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kotamadya Bogor, pada tanggal 14 Juni 2006.

pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.¹² Pembatalan hak atas tanah ini dapat dilakukan atas permohonan pemegang hak atas tanah ataupun oleh pejabat yang berwenang tanpa adanya permohonan. Jadi siapa saja yang merasa kepentingannya dirugikan oleh penerbitan sertipikat hak atas tanah dapat mengajukan pembatalan hak tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 bahwa alasan-alasan pembatalan sertipikat hak atas tanah, dikelompokkan menjadi dua, yaitu karena cacat hukum administratif dan karena melaksanakan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Alasan pembatalan karena cacat hukum administratif meliputi: a. Kesalahan prosedur; b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; c. Kesalahan subyek hak; d. Kesalahan obyek hak; e. Kesalahan jenis hak; f. Kesalahan perhitungan luas; g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah; h. Data yuridis atau data fisik tidak benar atau i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Alasan karena melaksanakan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap didahului dengan adanya sengketa tentang keabsahan penguasaan atau pemilikan hak atas tanah melalui peradilan umum atau sengketa tentang keabsahan proses penerbitan sertipikat hak atas tanah melalui Peradilan tata usaha negara (PTUN). Dengan demikian dalam hal ini Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk menyatakan pembatalan suatu hak atas tanah.¹³

III. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan diatas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Belum adanya peraturan yang mengatur tentang pertanggungjawaban kepala desa dalam hal adanya cacat

¹² Kantor Menteri Negara Agraria, *Peraturan Menteri Agraria Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*, PerMen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, Pasal 1 angka 8 dan 14.

¹³ Lihat Keputusan Mahkamah Agung 3 November 1971 Nomor 383/K/Sip/1971. "Pengadilan tidak berwenang membatalkan sertipikat, hal tersebut termasuk kewenangan administrasi" (Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Cetakan ke-15, (Jakarta, Djambantan, 2002), hal 393.

hukum dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah yang didasarkan dari surat keterangan yang dibuatnya. Kepala desa harus bertanggung jawab bila dalam memberi surat keterangan tentang hak atas tanah tersebut terdapat unsur pemalsuan keterangan, perbuatan tersebut tidak dapat dibenarkan secara hukum dan perbuatan Kepala desa tersebut dapat ditindak secara pidana ataupun karena kelalaian/kekurang hati-hatinya yang mengakibatkan adanya kesalahan pemberian keterangan dapat dipertanggungjawabkan secara perdata. Pemberian keterangan tentang tanah tersebut merupakan suatu putusan pejabat tata usaha Negara, apabila dalam pemberian keterangan tersebut mengakibatkan adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitan sertipikat maka wewenang untuk memeriksa berada pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemegang asli hak atas tanah tersebut, dengan cara meminta pembatalan sertipikat tanah tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional berupa pengajuan tertulis permohonan pembatalan hak atas tanah tersebut dengan dilampirkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan. Atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, penerbitan sertipikat tersebut dinyatakan batal demi hukum dan keputusan tersebut dilaksanakan oleh Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional

B. Saran

Dari uraian tersebut dapat disarankan:

1. Perlunya peningkatan peran Kepala desa sebagai saksi dalam setiap perubahan subyek hak dicatat, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat desa dalam hal pendaftaran hak atas tanah bekas hak milik adat.
2. Agar dalam Amandemen UUPA mendatang dilakukan penyempurnaan pengaturan kebijakan otonomi daerah yang meliputi bidang pertanahan, dimana kewenangan pertanahan masih berada pada negara sedangkan pada daerah pemberian otonomi terbatas pada pelaksanaannya baik sebagian maupun seluruhnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman., Kedudukan Hukum Adat Dalam Rangka Pembangunan Nasional. Bandung: Alumni, 1978.
- Adiwinata, Saleh., Pengertian Hukum Adat Menurut Undang-undang Pokok Agraria, Bandung: Alumni, 1983.
- Ardiwilaga, Roestandi, R., Hukum Agraria Indonesia Dalam Teori dan Praktek, Bandung: Masa Baru, 1960.
- Ananda, Santoso dan Al Hanif., Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, Surabaya: Alumni.
- Basuki, Sunaryo., Diktat Mata Kuliah Hukum Agraria Bagian Kedua, Jakarta; Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003/2004.
- Chomzah, Ali Achmad., Hukum Pertanahan, Cet.1, Jakarta: Prestasi Pusaka, 2002.
- Effendi, Bachtiar. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan peraturan Pelaksanaannya, Bandung: Alumni, 1993.
- Faisal, Sanapiah., Format-format Penelitian Sosial, Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, 1999.
- Gautama, Sudargo., Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria, Bandung: Alumni, 1973.
- Harsono, Boedi., Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Cet.9, Jakarta: Djambatan, 2003.
- _____, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Cet.15, Jakarta: Djambatan, 2002.
- Hutagalung, Arie Sukanti., Program Redistribusi Tanah Di Indonesia, Suatu Sarana Kearah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah, Jakarta: CV Rajawali, 1985.
- _____, Serba Aneka Masalah Tanah Dalam kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan), Cetakan Kedua, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.

- Mamudji, Sri dan Hang Raharjo., Teknik Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum. Jakarta; FHUI, 2002.
- Murad, Rusmandi., Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Bandung: Alumni, 1991.
- Notonagoro, Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria di Indonesia, Jakarta: Pancuran Tujuh, 1994.
- Parlindungan, AP., Pendaftaran dan Konversi Hak-hak Atas Tanah menurut Undang-undang Pokok Agraria, Bandung: Alumni, 1985.
- Ruchiyat, Eddie, Politik Pertanahan Nasional Sampai Reformasi, Bandung: Alumni, 1999.
- Soekanto, Soerjono., Pengantar Penelitian Hukum. Cet. 3, Jakarta: UI Press. 1994.
- Safa'at Rachmad, Hilmy Umu, Uddin Jurnalis, Dari Konsep ke Metode: Sebuah Pedoman Praktis Menyusun Proposal Dan Laporan Penelitian Bahan Bacaan Metode Penelitian Hukum. Malang: FHUNBRAW, 2000.
- Wargakusumah, dkk, Hukum Agraria I, Buku panduan Mahasiswa, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Undang-undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.
- _____, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, LN No. 60 Tahun 1999.
- _____, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437.
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek)*. Diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet 8 Jakarta; Pradya Paramita, 1976.
- _____, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

_____, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696.*

_____, *Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak Indonesia Atas Tanah, PerMen Agraria No. 2 Tahun 1962.*

_____, *Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Peraturan Pelaksana PP 24/1997, PerMen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.*

_____, *Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, PerMen Agraria/Kepala Badan pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999.*

_____, *Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, PerMen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.*

