

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Kajian Tentang Hak Atas Tanah

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang berasal dari karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian sudah sewajarnya manusia mengelola tanah dengan memanfaatkan tanah wajar-wajarnya dengan sebaik-baiknya untuk kemakmuran manusia itu sendiri. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa tanah merupakan permukaan bumi, dengan demikian hak atas tanah adalah hak yang berada di atas permukaan bumi, yaitu meliputi sebagian permukaan bumi yang terbatas pada suatu bidang tanah dimana tidak termasuk pada kekayaan alam yang terkandung didalamnya..¹

Pada umumnya, untuk menyebutkan tanah biasanya selalu dikaitkan dengan hak atas tanah yang dikuasai dalam bentuk kepemilikan oleh seseorang dan diberikan guna untuk memanfaatkan dan mengelola sebagaimana diperuntukkannya. Dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA menyebutkan tanah sebagai berikut :

- (1) “Atas dasar menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

¹Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 19

langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Hak atas tanah sebagaimana dalam ketentuan diatas, hak atas tanah mengandung kewenangan dan kewajiban untuk memakai, menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan dari suatu bidang tanah yang dimiliki atas haknya. Pemakaian ini mengandung nilai-nilai kewajiban untuk memelihara kelestarian yang terkandung dalam tanah dan untuk mencegah kerusakannya, dan pemanfaatan tanah ini haruslah sesuai dengan peruntukan tanah yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang dalam suatu wilayah.²

Adapun pengertian tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yaitu:³

- a. Lapisan bumi atau permukaan bumi yang berada di atas;
- b. Keadaan bumi di suatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas; dan
- d. Bahan-bahan dari bumi.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dipahami bahwa tanah merupakan lapisan bumi yang permukaannya diberikan suatu batas dengan segala kandungan yang melekat di dalamnya baik berada di atas maupun di bawahnya yang melekat kepada tanah tersebut. Menurut Imam Sudiyat menjelaskan bahwa tanah merupakan lapisan lepas yang berada di muka bumi paling atas yang tanahnya dapat dimanfaatkan untuk menanam segala macam tumbuhan yang ada. Oleh sebab itu maka tanah inilah yang sering disebut dengan tanah garapan, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah untuk

²Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jskarta: Djambatan, 2008), hlm. 630

³Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, (Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1994), hlm. 234

pekarangan, sedangkan tanah untuk membangun rumah disebut dengan tanah bangunan.⁴

Untuk mendefinisikan terkait dengan hak atas tanah, adapun istilah untuk menggunakan tanah sebagai haknya, yaitu dikenal dengan istilah hak pakai. Namun dalam masyarakat modern, istilah hak pakai dikenal dengan sebutan yang berbeda-beda, hal ini untuk digunakan untuk berbagai keperluan, antara lain:⁵

a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, yaitu sebagai berikut:

- 1) Hak Milik, yaitu hak terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki atas tanah yang berasal dari turun temurun (Pasal 20 ayat (1) UUPA)
- 2) Hak Guna Bangunan, yaitu hak yang melekat di atas tanah untuk mendirikan dan memiliki bangunan yang melekat di atas tanah milik orang lain yang diberikan dalam jangka waktu tertentu. (Pasal 35 ayat (1) UUPA)
- 3) Hak Guna Usaha, yaitu hak untuk mengelola atau mengusahakan tanah yang dikelola dalam arti dikuasai oleh Negara yang diberikan dalam jangka waktu tertentu, untuk keperluan pertanian, perikanan, atau peternakan. (Pasal 28 ayat (1) UUPA)
- 4) Hak Pakai, yaitu hak untuk memungut hasil dan menggunakan tanah dari tanah yang dikelola oleh negara maupun orang-perorangan yang diberikan berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang maupun

⁴Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1982), hlm.

⁵*Ibid.*, hlm. 12-14

dalam bentuk perjanjian dengan pemilik tanah untuk mengolah dan memanfaatkan tanah tersebut dengan cara tidak bertentangan dengan ketentuan yang berada dalam UUPA. (Pasal 41 ayat (1) UUPA)

- b. Hak atas tanah wakaf, yaitu hak atas penguasaan tanah yang berasal dari hak milik yang dialihkan haknya guna kepentingan peribadatan atau keperluan kepentingan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam dengan memisahkan harta kekayaan dari si pemilik tanah. Mengenai hak atas tanah wakaf ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, sebagai pelaksanaan Pasal 49 UUPA.
- c. Hak Tanggungan, yaitu hak yang dapat dibebankan dengan hak jaminan atas tanah yang merupakan hak atas tanah untuk penguasaan tanah dengan memberikan kewenangan kepada kreditur untuk melakukan lelang dalam bidang tanah tertentu yang dijadikan sebagai jaminan untuk melunasi utang dalam hal kreditur melakukan wanprestasi yang dimana pelunasan ini diberikan hak untuk mendahului dari pada kreditur lainnya.

Hak atas tanah sebagaimana telah diuraikan di atas, baik dalam bentuk secara langsung maupun tidak langsung merupakan bentuk dari hak bangsa Indonesia atas penguasaan tanahnya, hal ini dikarenakan semua tanah yang berada dalam wilayah Republik Indonesia dapat dimanfaatkan secara meluruh baik dalam bentuk tanah hak maupun tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pendapat ini sejalan dengan pendapat Budi Harsono yang menjelaskan bahwa hak menguasai tanah melekat sebagai hak bangsa Indonesia, dan tanah ini merupakan milik rakyat Indonesia.⁶

⁶Budi Harsono, Op.Cit. hlm. 24

2.2 Kajian Tentang Pendaftaran Tanah

Dalam UUPA yang mengatur mengenai kepemilikan, pemanfaatan, penguasaan, penggunaan, serta pengendalian atas tanah yang digunakan untuk kepentingan masyarakat demi menciptakan kepastian hukum dengan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat, maka negara memberikan fasilitas untuk mendaftarkan tanahnya agar tidak terjadinya konflik atas penguasaan tanah yang dimilikinya dengan orang lain. hal ini diberikan dalam Pasal 19 UUPA telah diatur ketentuan dasar pendaftaran tanah sebagai berikut :

- (1) “Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Kepastian sebagaimana dimaksud dalam ketentuan di atas, meliputi kepastian terhadap kepemilikan dalam hal pemegang hak baik yang diberikan kepada orang maupun badan hukum. dan kepastian terhadap objek hak atas tanah dengan memberikan ketentuan terhadap batas-batas tanah, letak tanah, dan luas tanah tersebut.⁷

Dengan dilakukannya pendaftaran tanah, maka seseorang dapat dengan mudah memperoleh haknya atas sebidang tanah yang dikuasainya, dengan demikian penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat dikatakan telah memberikan perlindungan bagi pemegang hak untuk menguasai tanahnya, hal

⁷Effendi Perangin-angin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 20-21

ini sebagaimana dengan asas publisitas dan asas spesialisitas yang diatur dalam ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dalam hal ini asas publisitas dapat dilihat dalam pendaftaran tanah yaitu dengan menyebutkan subjek haknya siapa, jenis haknya, cara peralihannya. Sedangkan asas spesialisitas dapat dilihat dalam pendaftaran tanah yaitu berkaitan dengan data-data fisik seperti batas-batas tanah, letak tanah, dan luas tanah tersebut. Kedua asas ini dimuat dalam suatu daftar guna untuk mengetahui siapa pemilik hak tanah tersebut, hal ini berlaku dikarenakan tidak perlu lagi untuk melakukan penyelidikan mengenai asal usul tanah tersebut ke lokasi dimana tanah tersebut berada. Perolehan informasi ini dapat dengan mudah diakses oleh seluruh masyarakat yang berkepentingan di kantor pendaftaran tanah. Oleh sebab itu maka setiap peralihan hak atas tanah dapat berjalan dengan lancar dan tidak memakan biaya yang mahal untuk melakukan pengurusan tanah.⁸

Berdasarkan uraian di atas, maka jelaslah maksud dan tujuan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah, yaitu untuk menjamin adanya kepastian hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah yang dimiliki oleh subjek hukum baik orang perorangan, badan usaha maupun oleh negara sebagai pembuktian terhadap tanah bilamana terdapat persengketaan. Ketentuan inilah yang dijadikan sebagai acuan lahirnya asas publisitas dan asas spesialisitas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah tersebut.⁹

⁸*Ibid*, hlm. 42

⁹*Ibid*, hlm. 43

Pengaturan mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, yang kemudian telah mengalami perubahan pada tahun 1997 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian terdapat pengaturan yang telah disusun secara lengkap dan rinci terkait pendaftaran tanah yaitu tertuang dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Terkait dengan pengertian pendaftaran tanah, dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara teratur, berkesinambungan, dan terus-menerus meliputi pengolahan, pengumpulan, penyajian dan pembukuan, serta pemeliharaan data yuridis dan data fisik, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian dan penyerahansertifikatsebagai surat tanda bukti hak terhadap bidang-bidang tanah yang telah melekat hak atasnya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang melekat.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, terjangkau, aman, terbuka dan, mutakhir yang dimana dalam asas- asas tersebut diuraikan sebagai berikut:

- a. Asas sederhana, yaitu asas yang dalam ketentuan-ketentuan pokoknya haruslah bisa dipahami oleh pihak yang memiliki kepentingan di dalamnya, khususnya pihak pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman, yaitu asas yang dijadikan landasan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan teliti dan cermat, sehingga hasil dari pendaftaran tanah ini dapat memberikan suatu kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah dengan memperhatikan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, yaitu asas yang dijadikan landasan untuk menjangkau pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya pihak yang masuk ke dalam golongan ekonomi lemah. Pelayanan ini diberikan agar dapat menjangkau pihak-pihak yang memerlukan pendaftaran tanah.
- d. Asas mutakhir, yaitu asas yang dijadikan landasan agar kelengkapan, pelaksanaan, dan berkesinambungan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dilaksanakan sebagai dasar untuk memelihara data, dan data yang tersedia haruslah dapat menunjukkan keadaan yang paling mutakhir, artinya data tersebut adalah data terbaru. Oleh sebab itu maka diperlukannya kewajiban bagi setiap orang untuk mendaftarkan dan mencatatkan perubahan-perubahan mengenai status tanah tersebut.
- e. Asas terbuka, yaitu asas yang dijadikan dasar untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan memperhatikan data yang telah disimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan data konkret yang berada di lokasi tanah tersebut berada, dan masyarakat dapat memperoleh informasi mengenai tanah tersebut kapan saja.

Mekanisme dari penetapan atas batas bidang-bidang tanah ini diatur dalam Pasal 17 Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur bahwa :¹⁰

- a. “ Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan;
- b. Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis, diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan;
- c. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan;
- d. Bentuk, ukuran, dan teknik penempatan tanda batas ditetapkan oleh Menteri.”

Apabila terjadi peristiwa yang masing-masing pihak tetap berpegang pada pendapatnya sehingga tidak tercapai kesepakatan mengenai batas-batas tanah, dalam hal ini pengukuran atas tanah yang bermasalah dalam penentuan batas-batasnya tersebut dilakukan berdasarkan pada batas-batas yang sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

“ Jika dalam penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan pemegang hak atas tanah yang berbatasan, pengukuran bidang tanahnya diupayakan untuk sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan”.

Proses pemetaan dan pengukuran bidang-bidang tanah serta pembuatan peta pendaftaran diatur dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu sebagai berikut :¹¹

¹⁰Jimmy J. Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta: Visi Media, 2010), hlm. 29.

¹¹Ibid., hlm. 33

- a. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuat peta pendaftaran.
- b. Jika peta pendaftaran dan peta lainnya belum tersedia, maka pembuatan peta dasar pendaftaran tersebut dilakukan secara bersama-sama dengan cara melakukan pengukuran dan proses pemetaan terhadap bidang tanah yang bersangkutan.
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran ditetapkan oleh Menteri.

Sebagaimana telah disebut di atas bahwa hak atas suatu tanah dapat berupa hak yang baru muncul dan dapat juga merupakan hak yang sudah ada sebelumnya. Untuk pendaftaran hak yang dikategorikan sebagai hak baru, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanah wakaf dan pemberian hak tanggungan, sebagaimana yang diatur dalam pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu sebagai berikut :

- e. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan :
 - “1) Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan; 2) Asli akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah hak milik.”
- f. Hak Pengelolaan dapat dibuktikan dengan adanya penetapan pemberian Hak Pengelolaan yang dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang.

- g. Tanah wakaf dapat dibuktikan dengan adanya akta ikrar wakaf
- h. Hak Milik atas satuan rumah susun dapat dibuktikan dengan adanya akta pemisahan.
- i. Pemberian Hak Tanggungan dapat dibuktikan dengan adanya akta Pemberian Hak Tanggungan.

Sementara itu, pembuktian terhadap hak lama atas suatu tanah juga diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni sebagai berikut :

- a. Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak dapat dibuktikan dengan alat-alat bukti terkait adanya hak tersebut diantaranya adalah keterangan saksi, bukti-bukti tertulis, dan/atau pernyataan yang bersangkutan dan kadar kebenarannya oleh Panitia Adjudikasi pada saat pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan pada saat pendaftaran tanah secara sporadis, dapat dianggap cukup untuk pemegang hak, mendaftarkan hak, serta hak-hak lain yang membebaninya.
- b. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahuluannya dengan syarat :

- 1) Penguasaan dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh pemohon yang berhak atas tanah, serta diperkuat dengan kesaksian oleh orang yang bisa dipercaya;
- 2) Penguasaan tersebut, baik sebelum ataupun selama masa pengumuman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 26 masyarakat hukum adat dan/atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya tidak mempermasalahkan hal tersebut.

Daftar isian peta bidang yang telah dikumpulkan akan diumumkan selama tiga puluh hari dalam dalam hal pendaftaran tersebut dilakukan secara sistematis dan enam puluh hari apabila pendaftaran tanah itu dilakukan secara sporadik. Hal ini dilakukan agar dapat mengetahui adanya pihak-pihak yang berkeberatan yang berkepentingan atas tanah tersebut. Dalam jangka waktu tersebut diberikan kesempatan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan suatu keberatan terhadap data fisik dan/atau data yuridis atas pendaftaran tanah tersebut. Setelah jangka waktu pengumuman tercapai, akan dibuatkan dan disahkan dalam suatu berita acara oleh Panitia Adjudikasi untuk pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam hal pendafrtan tanah dilakukan secara sporadik.

Berita acara pengesahan tersebut merupakan dasar untuk pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah, pengakuan hak atas tanah, dan pemberian hak atas tanah.

2.3 Kajian Tentang Sertifikat Tanah

Istilah sertifikat berasal dari istilah asing, yaitu ke dalam Bahasa Inggris, yang dikenal dengan istilah “*Certificate*”. Istilah ini berarti ijazah atau surat keterangan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Dengan memberikan sertifikat kepada seseorang, pejabat tersebut dapat dikatakan telah memberikan status mengenai keadaan seseorang. Sedangkan istilah sertifikat tanah dalam istilah Bahasa Indonesia diartikan sebagai surat keterangan yang memiliki arti sebagai tanda bukti hak yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah dan dapat dijadikan sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Dengan adanya penerbitan sertifikat atas tanah, dapat dikatakan bahwa sertifikat itu dijadikan untuk menerangkan seseorang berhak atas penguasaan atas tanah sebagaimana tercantum di dalam sertifikat tersebut.¹² Mengenai Pengertian Sertifikat Tanah dapat dilihat dalam Undang - Undang Pokok Agraria sebagaimana termaktub dalam Pasal 19 yang menyebutkan bahwa:

- (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, pemetaan dan pembukuan tanah
 - b. Pendaftaran hak – hak atas tanah dan peralihan hak – hak tersebut
 - c. Pemberian surat – surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Diadakannya pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum yaitu diberikannya tanda bukti hak atas tanah berupa surat. Hal ini lazim dikenal dengan sebutan Sertifikat tanah. Sertifikat ini dapat dijadikan sebagai tanda bukti yang kuat sebagai alat pembuktian, namun tidak terlepas dari data fisik

¹²Bachtiar Effendi, *Op.Cit.*, hlm. 73

dan data yuridis sepanjang data-data tersebut sesuai dengan data nyata yang berada dilapangan yang dibuktikan dengan buku tanah dan surat ukur yang berkaitan dengan status tanah tersebut.

Untuk menerbitkan Sertifikat dibutuhkan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, pemilik tanah yang berdampingan dengan tanah, Pamong Desa, dan pihak instansi yang terkait dengan perolehan penjelasan serta surat-surat yang mengandung hak yang berhubungan langsung dengan para pemohon sertifikat. sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan Sertifikat tersebut. Kemudian apabila adanya penjelasan dari pihak terkait dalam bentuk lisan maupun tertulis patut dicurigai bahwa keterangan tersebut tidak benar atau fiktif keterangan tersebut, sehingga menjadi cacat hukum.

Penjelasan baik secara lisan ataupun tertulis dari pihak yang terkait mempunyai peluang terjadinya pemalsuan, daluwarsa bahkan adakalanya tidak benar atau fiktif hingga akhirnya muncullah Sertifikat cacat hukum.¹³

Sertifikat hak atas tanah terdiri dari Salinan buku tanah dan surat ukur tanah yang menjadi satu kesatuan dalam bentuk satu jilidan dan satu sampul, yang dimana sertifikat tanah ini memuat:

- a. Data fisik: yaitu berisi data-data mengenai batas, keterangan fisik tanah, luas, dan beban yang berada di atas tanah tersebut.
- b. Data yuridis: yaitu berisi data mengenai jenis hak yang melekat dan siapa pemegang hak atas tanah tersebut.

Dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diatur tentang pengertian sertifikat tanah yang berlaku sebagai alat

¹³Ali Achmad Chomzah, *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

pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah adalah suatu surat tanda bukti yang saat ini berlaku sebagai pembuktian yang kuat dan berisi data fisik dan yuridis yang memuat hak yang melekat sepanjang data fisik dan yuridis tersebutlah sesuai dengan data dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan. Hal ini berarti jika data yuridis dan data fisik yang telah tercantum didalamnya tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang terdapat didalamnya harus diterima sebagai data hukum yang benar, baik dalam melakukan suatu perbuatan hukum ataupun pada saat dalam berpekar di pengadilan.

Sertifikat sebagai alat pembuktian atau akta, jika dikaitkan kekuatan pembuktian sertifikat sebagai alat bukti yang berupa tulisan atau akta (sertifikat), maka kekuatan pembuktian akta (sertifikat) tersebut adalah sebagai berikut :

a. Kekuatan pembuktian akta autentik

Akta autentik merupakan surat atau tulisan yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna. Letak pembuktian yang sempurna dinyatakan dalam Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Pasal 165 Herziene Indonesisch Reglement, yang mengatur kekuatan pembuktian dari akta autentik yang dibuat oleh pejabat umum atas permintaan dari pihak yang berkepentingan. Pada setiap akta autentik dapat dibedakan atas tiga kekuatan pembuktian, yaitu:¹⁴

- 1) Kekuatan pembuktian lahiriah adalah suatu kekuatan atau kemampuan dari akta itu sendiri sebagai dasar pembuktian bahwa akta itu merupakan akta yang autentik, serta telah memenuhi syarat yang telah

¹⁴R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Pradya Paramita, 1987), hlm. 31.

ditentukan, bahwa akta itu berlaku atau dapat dianggap sebagai akta autentik sampai terbukti sebaliknya.

- 2) Kekuatan pembuktian formil artinya kedua belah pihak benar-benar sudah menerangkan apa yang tertulis di dalam akta itu dihadapan pejabat umum yang membuat akta yang bersangkutan. Sepanjang yang menyangkut akta yang dibuat dihadapan pejabat umum, maka kekuatan pembuktian formil oleh akta autentik dibuktikan bahwa pejabat umum yang bersangkutan telah menyatakan dalam akta keterangan dari para pihak sebagaimana yang tercantum dalam akta ini. Berlakunya kekuatan pembuktian formil oleh akta autentik dibuktikan bahwa pejabat umum yang bersangkutan, telah menyatakan dalam akta keterangan dari para pihak sebagaimana yang tercantum dalam akta itu.
 - 3) Kekuatan Pembuktian materil, adalah peristiwa hukum yang telah diterangkan oleh kedua belah pihak dihadapan pejabat umum dan tertulis dalam akta dan sungguh terjadi. Sedangkan sebagai pihak ketiga akta autentik hanya mempunyai kekuatan pembuktian bebas.
- b. Kekuatan pembuktian surat lain yang bukan akta

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Herziene Indonesisch Reglement tidak mengatur tentang kekuatan pembuktian dengan surat yang bukan bersifat akta autentik maupun akta dibawah tangan, maka penilaian terhadap kekuatan alat bukti yang bukan akta diserahkan kepada kebijaksanaan hakim. Berarti hakim tidak diharuskan untuk menerima atau tidak menerima surat bukti tersebut. Ada beberapa surat yang bukan

merupakan akta oleh undang-undang ditetapkan sebagai alat bukti yang mengikat sipembuatnya, dengan demikian surat biasa tidak mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna karena surat biasa bukan merupakan akta autentik.

2.4 Kajian Tentang Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional atau disebut dengan BPN merupakan Lembaga Pemerintah non departemen yang berada di bawah residen serta bertanggung jawab kepada Presiden yang dipimpin oleh seorang Kepala. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Salah satu tugas penting BPN sebagaimana tersebut di atas adalah melaksanakan pengelolaan Sumber Daya Tanah secara utuh dan terpadu dengan memanfaatkan perkembangan teknologi sistem informasi dan manajemen modern. Kebijakan umum pengelolaan pertanahan merupakan penjabaran Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, merupakan kekayaan alam yang segala sesuatu yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh negara sebagai sebuah organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari inilah yang akhirnya memberi wewenang kepada negara, yang dilaksanakan oleh Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, persediaan, peruntukan, dan pemeliharaan air, bumi dan ruang angkasa yang berada di atas tanah;

- b. Menentukan dan mengatur terkait dengan hubungan-hubungan hukum antara subjek hukum dengan kekayaan alam terkait air, bumi, dan ruang angkasa; dan
- c. Menentukan dan mengatur terkait dengan hubungan-hubungan hukum antara subjek hukum dengan perbuatan-perbuatan hukum terkait dengan air, bumi, dan ruang angkasa.

Kantor Pertanahan dalam menjalankan tugasnya dalam pemberian pelayanan sertifikat tanah harus mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya yaitu pelayanan secara adil dan merata. Kualitas pelayanan yang dilaksanakan oleh sebagian aparatur pemerintah atau administrasi negara di Indonesia pada umumnya masih rendah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kualitas pelayanan tersebut cenderung kurang memenuhi harapan masyarakat sebagai pengguna jasa, sehingga hal ini menyebabkan rendahnya kepercayaan dan ketaatan masyarakat terhadap birokrasi publik.

Birokrasi yang berbelit dan adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan, menyebabkan penyelenggaraan terhadap pelayanan publik yang bertele-tele, panjang dan melalui proses yang lama. Maka dari itu Kantor Pertanahan sebagai satu-satunya unit kerja Pemerintah Indonesia di bawah naungan Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas melayani masyarakat dalam bidang pertanahan sudah sewajarnya melayani dengan sepenuh hati dan haruslah mampu memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat selaku pengguna jasa. BPN kini berupaya meningkatkan percepatan pelayanan melalui pola partisipatif, transparan, dan akuntabel (PTA). Dengan mengedepankan tiga aspek tersebut diharapkan akan menjadi pola

peningkatan percepatan kinerja pelayanan sertifikat tanah kepada masyarakat. Tujuannya, agar masyarakat pemohon sertifikat tanah dapat memperoleh pelayanan yang baik, sesuai dengan apa yang diharapkan, dan tidak dalam proses yang bertele-tele. BPN akan senantiasa berupaya memberikan kepuasan pelanggan khususnya masyarakat.

2.5 Kajian Tentang Catur Tertib Pertanahan

Atas dasar Tap MPR No. IV/MPR/1978, Presiden mengeluarkan kebijaksanaan bidang pertanahan yang dikenal dengan Catur Tertib Bidang Pertanahan sebagaimana dimuat dalam Keppres No. 7 Tahun 1979, meliputi:¹⁵

- a. Tertib Hukum Pertanahan Diarahkan pada program:
 - 1) Meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat;
 - 2) Melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanahan;
 - 3) Memberikan sanksi terhadap segala bentuk pelanggaran;
 - 4) Meningkatkan fungsi pengawasan dan koordinasi dalam rangka pelaksanaan hukum agraria.
- b. Tertib Administrasi Pertanahan Diarahkan pada program:
 - 1) percepatan pelayanan menyangkut pada urusan pertanahan;
 - 2) Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan pada saat penyusunan perencanaan penggunaan tanah untuk kegiatan pembangunan. Penyusunan daftar dan data pemilik tanah, tanah kelebihan dan batas maksimum, tanah absente serta tanah Negara;

¹⁵Samun Ismaya, *Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm.22-24.

- 3) Menyempurnakan daftar kegiatan di Kantor Agraria ataupun di kantor PPAT;
- 4) Mengupayakan pengukuran tanah dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Tertib administrasi pertanahan bertujuan agar data-data setiap bidang tanah tercatat dan diketahui dengan mudah, bagaimana riwayat, kepemilikan tanah, kondisi fisik, subjek haknya serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut mengenai tanah. Adapun hal-hal yang berhubungan dengan tertib administrasi adalah:¹⁶

- 1) Prosedur permohonan hak tanah sampai denganditerbitkannya sertifikat tanda bukti.
- 2) Penyelesaian tanah-tanah yang terkena ketentuan peraturan landreform.
- 3) Biaya-biaya mahal dan pungutan-pungutan tambahan.

PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur mengenai tujuan dari Pendaftaran Tanah dalam rangka terselenggaranya tertib administrasi pertanahan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 huruf c,

“setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.”

c. Tujuan tertib penggunaan tanah:

- 1) Menumbuhkan pengertian mengenai arti pentingnya penggunaan tanah secaraberencana dan sesuai dengan kemampuan tanah;

¹⁶SamunIsmaya, Hukum Administrasi, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm.24

- 2) Menyusun rencana penggunaan tanah tingkat nasional dan tingkat daerah;
- 3) Menyusun petunjuk dan pedoman teknis peruntukan dan penggunaan tanah;
- 4) Melakukan survey bahan pembuatan peta tujuan penggunaan tanah, peta daerah-daerah kritis, dan peta kemampuan.

d. Tujuan Tertib Pemeliharaan Tanah Dan Lingkungan Hidup :

- 1) Memberikan kesadaran bagi masyarakat tentang perlunya pemeliharaan tanah yang menjadikewajiban bagi setiap pemegang hak atas tanah. Kewajiban tersebut juga menjadi beban atau tanggung jawab masing-masing orang, badan hukum, dan instansi yang memiliki suatu hubungan dengan urusanpertanahan;
- 2) .Memberikan pendapat hukum tentang tata guna tanah pada setiap permohonan hak atas tanah dan perubahan penggunaan tanah;
- 3) Melakukan analisa dampak lingkungan (AMDAL) sebelum usaha industri/pabrik didirikan;
- 4) Melakukan pemantauan penggunaan tanah.

Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria/ KBPN Nomor 5 Tahun1995 tentang Gerakan Nasional Tertib Pertanahan merupakan suatu gerakan nasional yang dikenal dengan sebutan Gerakan Nasional Pemasangan Tanda Batas Pemilikan Tanah, yaitu sautu gerakan kesadaran masyarakat yang memiliki tujuan untuk mensukseskan Catur Tertib Pertaanahan. Dengan pemasangan tanda batas pemilikan tanah yang dilakukan oleh salah satu pemilik tanah yang berhimpitan secara bersama-sama yang bergabung dalam

suatu wadah Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (POKMASDARTIBNAS).¹⁷

2.6 Kajian Tentang Sanksi Pejabat Pertanahan Nasional

Dalam ketentuan pengaturan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan kelalaian Pejabat BPN, hanya mengatur mengenai sanksi administrasi saja. Sanksi administrasi ini menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan diatur dalam Pasal 9 yaitu dibagi menjadi ke dalam 3 bentuk:

“1)Sanksi Administratif ringan, berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; atau
- c. penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.

2)Sanksi Administratif sedang, berupa:

- a. pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;
- b. pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau
- c. pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.

3)Sanksi Administratif berat, berupa:

- a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
- d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.”

¹⁷SamunIsmaya, *Op.Cit.* hlm. 25.