

**EKSISTENSI IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA
PENGANTI SEGEL TANAH SEBAGAI PEMBUKTIAN AWAL
PENGUASAAN HAK ATAS TANAH DI KOTA BALIKPAPAN**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar
Magister Kenotariatan (MKn)**



**SATRIA HARZA DHARMAWAN
NIM: 156010200111046**

**PROGAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**



RINGKASAN

Tesis ini menganalisa mengenai eksistensi izin membuka tanah negara pengganti segel tanah sebagai pembuktian awal penguasaan hak atas tanah. Metode penulisan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan metode pendekatan Perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Manfaat yang bisa diambil dalam penelitian ini adalah dapat melengkapi bahan referensi dan menjadi sumber bacaan bagi pemangku kepentingan terkait serta para civitas akademi terkait dengan eksistensi dari IMTN sebagai pengganti segel sebagai salah satu bukti penguasaan awal hak atas tanah khususnya yang terdapat di Kota Balikpapan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

Sejak jatuhnya Orde Baru, gelombang reformasi melanda Negara Indonesia yang menuntut diadakannya perubahan dalam segala tatanan kehidupan bernegara. Salah satu dampaknya adalah berakhirnya suatu era pemerintahan yang bersifat sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik yang menitikberatkan kepada otonomi daerah. Otonomi daerah dapat diartikan bahwa Pemerintah Daerah diberi otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945.¹

Pemikiran Otonomi Daerah dipandang dapat memecahkan masalah-masalah pemerintah yang berkeadilan di segala bidang meskipun disadari bahwa manfaat dari pengaturan sentralistik tidak semuanya buruk. Otonomi daerah juga dianggap sebagai jalan keluar yang sangat baik bagi penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diamanatkan pada Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut juga yang menjadi dasar dikeluarkannya eraturan Daerah

¹Muhammad Bakrie, "*Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reforma Agraria)*", (Malang: UB Press, 2011), hlm. 48.

Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara untuk kemudian diturunkan peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Pada dasarnya IMTN dan segel tanah adalah sama, yakni sama-sama sebagai alas hak atas tanah sebagai bukti awal kepemilikan lahan dan pengantar sertifikat hak atas tanah. Namun IMTN lebih taat administrasi dikarenakan penerbitannya harus mengajukan permohonan kepada Kantor Pemerintah Kota dan surat izin tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah, berbeda dengan segel tanah yang dibuat oleh perorangan dengan diketahui oleh camat. Adanya IMTN ini tentu diharapkan akan lebih menjamin kepastian hukum serta perlindungan hukum terhadap bukti penguasaan awal dari suatu hak atas tanah sebelum diajukan proses pendaftaran tanah guna mendapatkan sertifikat hak atas tanah bila dibandingkan dengan keberadaan segel tanah yang masih berpotensi untuk menimbulkan gugatan yang diakibatkan adanya tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah, namun dalam peraturan tersebut pada Pasal 15 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dituliskan bahwa masih diperbolehkannya ada yang mengajukan keberatan terhadap penerbitan suatu IMTN dan keberatan tersebut diselesaikan secara musyawarah mufakat. Oleh sebab itu, IMTN masih memiliki kemungkinan untuk dapat digugat oleh orang lain yang merasa memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Keadaan ini akan merugikan bagi pemilik IMTN yang telah lebih dulu diterbitkan.

Kata kunci: tanah negara, segel tanah, IMTN

SUMMARY

This thesis analyzes the existence of permits to open land to replace land seal as an initial proof of ownership of land rights. . The method of writing in this study is normative juridical with the method of legislation approach and conceptual approach. The benefit that can be taken in this study is to be able to complete reference material and become a source of reading for relevant stakeholders and academics related to the existence of IMTN as a substitute for seals as one proof of the initial mastery of land rights, especially in Balikpapan Regional Regulation Number 1 of 2014 concerning State Land Opening Permit and Mayor Regulation of Balikpapan City Number 33 of 2017 concerning Implementing Regulation of Regional Regulation Number 1 of 2014 concerning Permit to Open State Land.

Since the fall of the New Order, a wave of reforms has swept the country of Indonesia which demands a change in the order of life of the state. One of the impacts is the end of a centralized era of government into a decentralized government that focuses on regional autonomy. Regional autonomy can be interpreted as saying that the Regional Government is given the widest possible autonomy, except for governmental affairs which by law are determined as the affairs of the Central Government, as expressly stated in Article 18 paragraph (5) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

The thought of Regional Autonomy is seen as being able to solve government problems that are fair in all fields even though it is realized that the benefits of centralistic arrangements are not all bad. Regional autonomy is also considered as a very good solution for the administration of government as mandated by the Republic of Indonesia MPR Decree Number XV / MPR / 1998 concerning the Implementation of Regional Autonomy, Regulation, Distribution and Use of Equitable National Resources, and Balance of Central and Regional Finance in the Country Framework Unitary Republic of Indonesia. This is also the basis for the issuance of the Regional Regulation of Balikpapan City Number 1 of 2014 concerning State Land Opening Permit, which is then passed down through the Balikpapan City Mayor Regulation Number 26 of 2015 concerning Regional

Regulation Number 1 of 2014 concerning State Land Opening Permits. Basically IMTN and land seals are the same, namely together as the basis of land rights as the initial proof of land ownership and introduction to certificates of land rights. But IMTN is more obedient to the administration because its issuance must submit an application to the City Government Office and the permit is issued by the Government, in contrast to the land seal made by individuals known by the sub-district head. The existence of the IMTN is certainly expected to guarantee legal certainty and legal protection against evidence of the initial mastery of land rights before the land registration process is submitted to obtain a certificate of land rights when compared to the presence of land seals that still have the potential to cause claims due to overlapping ownership of land rights, but in the regulation in Article 15 Regional Regulation No. 1 of 2014 concerning State Land Opening Permit, it is written that there is still permission for anyone to object to the issuance of an IMTN and the objection is resolved by consensus. Therefore, IMTN still has the possibility of being sued by other people who feel they have an interest in the land. This situation will be detrimental to the owner of the IMTN which was previously issued.

Keywords: state land, land seal, IMTN

Abstrak

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*)² dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui dan menganalisis eksistensi izin membuka tanah negara pengganti segel tanah sebagai dasar hak penguasaan hak atas tanah.

Surat segel tanah masih dapat digunakan sebagai bukti tertulis dan menjadi dasar pembuatan Ijin Membuka Tanah Negara (selanjutnya disebut IMTN) yang kemudian dapat dilanjutkan untuk ditingkatkan menjadi sertifikat. Hal ini dikarenakan surat segel tanah sesuai dengan pasal 22 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria yakni terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah dan pasal 225 ayat (1) huruf d undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni urusan pertanahan di berikan otonomi seluas-luasnya dengan asas otonomi serta Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara Akan tetapi dalam Pasal 15 Perda Nomor 1 Tahun 2014 tersebut membuka jalan untuk mengajukan gugatan keberatan terhadap penerbitan IMTN dan keberatan tersebut diselesaikan secara musyawarah mufakat. Apabila dilihat dari bunyi pasal tersebut tidak ditemukan adanya kepastian hukum bagi pihak pemegang IMTN dan hal ini akan merugikan bagi pemilik IMTN yang telah lebih dulu diterbitkan.

Kata Kunci : gugatan, Ijin Membuka Tanah Negara, Sertifikat

²*Ibid.*, hlm. 27.

Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 110, dalam bukunya menjelaskan bahwa pendekatan perundang-undang

Abstract

This legal research is a normative juridical legal research with a statute approach and a conceptual approach. The purpose of this research is to find out and analyze the existence of permits to open state land in lieu of land seals as a basis for the right to land rights.

Land seal letters can still be used as written evidence and form the basis for making a State Land Opening Permit (hereinafter referred to as IMTN) which can then be continued to be upgraded to a certificate. This is because the land seal letter is in accordance with Article 22 paragraph (1) of the Basic Agrarian Law, namely the occurrence of property rights under customary law is regulated by government regulations and article 225 paragraph (1) letter d of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, namely land affairs given autonomy as broad as possible with the principle of autonomy as well as Balikpapan City Regional Regulation Number 1 of 2014 concerning Permit to Open State Land However in Article 15 of Regional Regulation No. 1 of 2014 paves the way for filing objections to the issuance of IMTN and the objection is resolved by consensus . When viewed from the sound of the article, there is no legal certainty for IMTN holders and this will be detrimental to the owners of IMTN that have already been issued.

Keywords: lawsuit, permit to open state land, certificate

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul teksistensi izin membuka tanah negara pengganti segel tanah sebagai pembuktian awal penguasaan hak atas tanah. Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan meraih gelar Magister Kenotariatan pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Pembahasan tesis ini pada intinya mengenai kedudukan hukum IMTN sebagai salah satu jenis alas hak yang telah terdaftar dan implikasi yuridis notaris/PPAT apabila mencantumkan nama, stempel dan Apakah IMTN telah menjamin perlindungan hukum pemegang hak atas tanah tersebut dari tuntutan pemilik alas hak tanah lainnya. Maka dari itu diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih solusi bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah Kota Balikpapan pada khususnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dalam hal materi maupun segi penulisan, sehingga segala kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima dengan senang hati. Penulis memohon maaf apabila dalam penulisan tesis ini masih dijumpai adanya kesalahan. Semoga diantara kekurangannya, tesis ini dapat bermanfaat bagi semua.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya .
2. Bapak Dr. Imam Koeswahyono, S. H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya.
3. Bapak Prof. Dr. Abdul Rahmad Budiono, S.H., M.H., selaku pembimbing utama, atas segala kesabaran, ketelitian, bimbingan dan petunjuk yang diberikan selama proses penulisan tesis ini.
4. Bapak Dr. Tunggul Anshari S N., S.H., M.H., selaku pembimbing kedua, atas segala kesabaran, ketelitian, bimbingan dan petunjuk yang diberikan selama proses penulisan tesis ini.

5. Ibu Dr. Endang Sri Kawuryan., S.H., M.H., yang telah banyak membantu saya dalam proses penelitian serta membantu saya saat mengalami kesusahan dalam proses pembuatan Tesis.
6. Seluruh Dosen Pengajar Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan banyak ilmu dan membantu penulis sampai terselesainya studi penulis.
7. Ayah saya Zainuddin Ir dan ibu saya Dra. Hariana serta kakak saya Aditya Harza Indrawan dan Yusvari Harza Irawan serta sepupu saya Linda Vidya Meirina, Fitrizki Eka Sari dan Meidiana Indah Lestariserta dede Putri beserta keluarga besar penulis yang selalu memberikan doa dan semangat bagi penulis.
8. Teman-teman Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Angkatan 2015 pada umumnya dan Kelas A pada khususnya.
9. Seluruh Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang selalu membantu penulis dalam hal administrasi hingga terselesainya penulisan ini.
10. Terima kasih untuk Yunisa Amanda Putri S.pd. yang telah banyak memberikan dukungannya di saat susah ataupun senang. *“i never let you go forever is ours. God bless you my love and all i can say i love you till the end”*.
11. Teman saya Reza arab, mas anang dan istri dan teman-teman saya yang di Balikpapan ataupun yang ada di Malang yang tidak bisa saya sebut semuanya terima kasih atas supportnya *“we’re family, we’re one, God bless you all and i love you all”*.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat, karunia-nya, kesehatan, umur yang panjang, diampuni dosa yang disengaja ataupun tidak, serta semoga kita semua masuk dalam golongan orang yang kelak akan memasuki surga firdaus. kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungannya. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan hukum ini masih jauh dari kata sempurna mengingat keterbatasan dan kemampuan penulis. Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam pembuatan Tesis ini penulis melakukan kesalahan baik disengaja ataupun tidak disengaja. Semoga penulisan Tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR ORISINALITAS TESIS.....	iii
RINGKASAN.....	iv
SUMMARY.....	vi
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xii
BAB IPENDAHULUAN.....	1
1.1.Latar Belakang Masalah.....	1
1.2.Rumusan Masalah.....	8
1.3.Tujuan Penelitian.....	8
1.4.Manfaat Penelitian.....	9
1.5.Orisinalitas Penelitian.....	10
1.6.Definisi Konseptual.....	11
1.7. Kerangka Teoritik.....	12
1.7.1 Teori Kepastian Hukum.....	12
1.7.2. Teori Kewenangan.....	14
1.7.3. Teori Perlindungan Hukum.....	15
1.8 Metode Penelitian.....	17
1.8.1. Jenis Penelitian.....	17



1.8.2. Metode Pendekatan.....	18
1.8.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	19
1.8.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	20
1.8.5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	21
1.9. Sistematika Penulisan.....	22
1.0. Bagan Desain Penelitian.....	24
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	25
2.1. Kajian Umum Tentang Izin membuka Tanah Negara.....	25
2.2 Kajian Umum tentang Tanah.....	28
2.3 Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah.....	32
BAB III HASIL dan PEMBAHASAN.....	45
3. Analisis Eksistensi Izin Membuka Tanah Negara Pengganti	
Segel Tanah sebagai Pembuktian Awal Penguasaan	
Hak atas Tanah.....	45
3.1 Analisis Kedudukan Hukum Izin Membuka Tanah Negara	
Sebagai Salah Satu Jenis Alas Hak.....	45
3.2. Analisis Apakah IMTN telah Menjamin Perlindungan Hukum	
Pemilik Izin Membuka Tanah Negara Terhadap Tuntutan	
Pemilik Alas Hak Lainnya.....	66
BAB IV PENUTUP.....	90
4.1. Kesimpulan.....	90
4.2. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA	



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan faktor penting dalam kehidupan manusia, karena dengan memiliki tanah maka manusia dapat melakukan segala aktifitas kehidupannya. Berawal dari tanah, manusia dapat membangun suatu tempat tinggal untuk tempat berteduh dan melestarikan keturunan hingga melalui tanah pula dapat menghasilkan berbagai bahan makanan yang menjadi kebutuhan pokok, bahkan saat meninggal dunia pun tanah digunakan sebagai tempat untuk menguburkan jenazah manusia. Sepanjang hidup manusia akan tetap membutuhkan, berkorelasi serta mendayagunakan tanah guna kepentingan dari apapun.¹

Tanah dalam pemanfaatannya adalah tanah pada lapisan paling atas atau yang disebut sebagai permukaan bumi. Penyebutan tanah secara yuridis tercantum dalam ketentuan “Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran Negara No. 2043)” selanjutnya disebut sebagai UUPA, yang tertulis sebagai berikut:

“Atas dasar hak 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.”

Tanah-tanah tersebut di atasnya dapat diberikan berbagai jenis macam hak atas tanah sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA sebagai hak primer, antara lain Hak Guna Usaha, Hak Milik, Hak Guna

¹Muhammad Bakrie, “*Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reforma Agraria)*”, (Malang: UB Press, 2011), hlm. 155.

Bangunan, Hak Sewa, Hak Pakai, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Membuka Tanah dan hak-hak atas tanah sementara lainnya yang tercantum dalam ketentuan Pasal 53 UUPA.

Pasal 4 ayat (1) UUPA dalam bunyi pasalnya menuliskan frasa atas dasar menguasai hak dari Negara, konsep dasar hak menguasai tanah oleh Negara ini sendiri termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut sebagai UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pengertian “dikuasai” oleh Negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak-hak yang berwenang diberikan kepada Negara sebagai organisasi penguasa dari bangsa Indonesia, pada tingkat yang tertinggi untuk:

1. Mengatur serta menyelenggarakan penguasaan, peruntukan, persediaan serta pemeliharannya;
2. Mengatur serta menentukan hak-hak yang dapat dimiliki atas (bagian dari) air, bumi, dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-perorangan dan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut air, bumi dan ruang angkasa.

Isi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai air, bumi dan kekayaan alam yang ada di dalamnya oleh Negara semata-mata “bersifat publik” dan digunakan untuk kemakmuran rakyat. Semua kebijakan pemerintah di dalam bidang agraria yang telah dituangkan di dalam bentuk peraturan perundang-

undangan harus meningkatkan kemakmuran, kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.²

Hak menguasai tanah oleh Negara dipegang oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat mempunyai hak tersebut apabila ada pelimpahan dalam wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah (tugas pembantuan/*madebewind*). Hal tersebut tercantum pada ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 2 UUPA yang berbunyi ketentuan dalam ayat 4 ialah bersangkutan mengenai asas otonomi dan *madebewind* dalam menyelenggaraan pemerintahan daerah, mengenai agraria yang menurut sifatnya serta pada dasarnya merupakan sebuah tugas Pemerintahan Pusat (Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945). Dengan demikian maka perlimpahan kewewenang untuk melaksanakan hak dalam penguasaan dari Negara atas tanah ialah merupakan *madebewind*. Segala sesuatunya diselenggarakan menurut keperluannya serta sudah barang tentu tidak diperbolehkan bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang di dalam bidang agraria merupakan sumber keuangan terhadap daerah itu.

Menurut Pasal 2 ayat (4) dan Penjelasan Pasal 2 UUPA, wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara dipegang oleh Pemerintah Pusat, sehingga bersifat sentralistik. Pemerintah Daerah dapat mempunyai

²*Ibid.*, hlm. 5.

wewenang tersebut apabila ada pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (tugas pembantuan).

Sejak jatuhnya Orde Baru, gelombang reformasi melanda Negara Indonesia yang menuntut diadakannya perubahan dalam segala tatanan kehidupan bernegara. Salah satu dampaknya adalah berakhirnya suatu era pemerintahan yang bersifat sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik yang menitik-beratkan kepada otonomi daerah. Otonomi daerah dapat diartikan bahwa Pemerintah Daerah diberi otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945.³

Pemikiran Otonomi Daerah dipandang dapat memecahkan masalah-masalah pemerintah yang berkeadilan di segala bidang meskipun disadari bahwa manfaat dari pengaturan sentralistik tidak semuanya buruk. Otonomi daerah juga dianggap sebagai jalan keluar yang sangat baik bagi penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diamanatkan pada Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Koreksi total terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah yang mendasarkan kepada Ketetapan MPR tersebut di atas dituangkan di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839 Tahun 1999) yaitu dengan mengatur penyelenggaraan Pemerintah di Daerah yang mengutamakan pelaksanaan asas

³*Ibid.*, hlm. 48

desentralisasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian telah diganti dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, karena tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka menyikapi bergulirnya reformasi khususnya di bidang pertanahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan Ketetapan MPR RI Nomor : IX/MPR/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam menetapkan prinsip-prinsip pembaruan dan pengelolaan sumber daya alam, dinyatakan dalam Pasal 4 huruf 1, bahwa kebijakan pelaksanaan desentralisasi tersebut, berupa: Pembagian kewenangan di tingkat Nasional, Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa atau yang setingkat, berkaitan dengan lokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam, yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dalam rangka menindaklanjuti perintah TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tersebut telah dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, ada 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di Bidang Pertanahan dilaksanakan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, antara lain:

1. Pemberian ijin lokasi;
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian mengenai masalah ganti rugi serta santunan tanah untuk pembangunan;

5. Penetapan subyek serta obyek redistribusi tanah, dan ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. Penetapan dan penyelesaian tanah ulayat;
7. Pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
8. Pemberian izin membuka tanah;
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Guna keseragaman administrasi oleh pemerintah dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, norma tersebut menindaklanjuti sekaligus menjadi pedoman untuk 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.⁴

Berdasar keputusan tersebut, maka menjadi dasar bagi Kota Balikpapan untuk membuat suatu Peraturan Daerah di bidang pertanahan dengan berasaskan otonomi daerah yang menganut asas desentralisasi yang memberikan wewenang kepada masing-masing daerah untuk dapat mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, melalui diundangkannya Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Peraturan Daerah ini termasuk dalam kategori peraturan agraria yang memiliki terobosan baru untuk mengurangi terjadinya tumpang tindih kepemilikan atas lahan umum yang umumnya terjadi di Kalimantan Timur khususnya Kota Balikpapan. Sejak tahun 2014 atau sejak setelah Peraturan Daerah tersebut diundangkan maka Pemerintah Kota Balikpapan

⁴ Erik Santoso, "*Makalah Permasalahan Tanah di Indonesia*", (Palangka Raya: Fakultas Hukum, Universitas Palangka Raya, 2011), hlm. .1

telah melarang pejabat untuk menerbitkan segel tanah dan menggantinya dengan Izin Membuka Tanah Negara. Banyaknya permasalahan terkait tumpang tindih kepemilikan atas lahan umum di Kota Balikpapan diakibatkan mudahnya masyarakat dalam membuat segel tanah sebagai bukti awal kepemilikan lahan dan pengantar untuk pengurusan sertipikat hak atas tanah.

Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara untuk kemudian diturunkan peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Pada dasarnya IMTN dan segel tanah adalah sama, yakni sama-sama sebagai alas hak atas tanah sebagai bukti awal kepemilikan lahan dan pengantar sertipikat hak atas tanah. Namun IMTN lebih taat administrasi dikarenakan penerbitannya harus mengajukan permohonan kepada Kantor Pemerintah Kota dan surat izin tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah, berbeda dengan segel tanah yang dibuat oleh perorangan dengan diketahui oleh camat.

Adanya IMTN ini tentu diharapkan akan lebih menjamin kepastian hukum serta perlindungan hukum terhadap bukti penguasaan awal dari suatu hak atas tanah sebelum diajukan proses pendaftaran tanah guna mendapatkan sertipikat hak atas tanah bila dibandingkan dengan keberadaan segel tanah yang masih berpotensi untuk menimbulkan gugatan yang diakibatkan adanya tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah, namun dalam peraturan tersebut pada Pasal 15 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dituliskan bahwa masih diperbolehkannya ada yang mengajukan keberatan terhadap penerbitan suatu IMTN dan keberatan tersebut diselesaikan secara

musyawarah mufakat. Oleh sebab itu, IMTN masih memiliki kemungkinan untuk dapat digugat oleh orang lain yang merasa memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Keadaan ini akan merugikan bagi pemilik IMTN yang telah lebih dulu diterbitkan.

Berdasarkan paparan latar belakang tersebut maka peneliti kemudian mengangkat kasus tersebut dan menjadikan sebuah tesis yang berjudul: **EKSISTENSI IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA PENGGANTI SEGEL TANAH SEBAGAI PEMBUKTIAN AWAL PENGUASAAN HAK ATAS TANAH DI KOTA BALIKPAPAN.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka peneliti merumuskan permasalahan antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum IMTN sebagai salah satu jenis alas hak yang telah terdaftar?
2. Apakah IMTN telah menjamin perlindungan hukum pemegang hak atas tanah tersebut dari tuntutan pemilik alas hak tanah lainnya?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yang hendak dicapai antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kedudukan hukum dari adanya IMTN sebagai pengganti segel sebagai salah satu jenis alas hak untuk menguatkan kepemilikan hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa bentuk perlindungan hukum pemegang hak atas tanah tersebut dari tuntutan pemilik alas hak tanah lainnya.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil kajian penelitian tesis ini dapat melengkapi bahan referensi dan menjadi sumber bacaan bagi pemangku kepentingan terkait serta para civitas akademi terkait dengan eksistensi dari IMTN sebagai pengganti segel sebagai salah satu bukti penguasaan awal hak atas tanah khususnya yang terdapat di Kota Balikpapan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kota Balikpapan, diharapkan tesis ini dapat menjadi bahan referensi bagi segala organ penting yang terdapat di dalam Pemerintah Daerah Kota Balikpapan agar dapat mengurangi jumlah tumpang tindihnya kepemilikan hak atas tanah di Kota Balikpapan melalui terobosan baru di bidang pertanahan yakni dengan adanya IMTN.
- b. Bagi Badan Pertanahan Nasional, selaku yang berwenang dalam hal menerbitkan sertipikat hak atas tanah akan dapat lebih tertata secara administrasi dan diharapkan tidak ada kemungkinan sertipikat ganda melalui kepemilikan IMTN tersebut.
- c. Bagi Masyarakat, agar dapat lebih memperhatikan segala bentuk kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah terkait terutama kebijakan di bidang pertanahan agar jaminan kepastian hukum dapat didapatkan melalui cara dan proses yang benar.

1.5 Orisinalitas Penelitian

No.	Nama Peneliti dan Instansi Penelitian	Rumusan Masalah	Persamaan	Perbedaan
1.	Ifah Annisa Permatasari, "PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH BERDASARKAN ALAT BUKTI SEGEL TANAH (DALAM RANGKA PENERAPAN PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA), Magister Kenotariatan, Universitas Brawijaya, 2013".	<ol style="list-style-type: none"> Mengapa surat keterangan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) berdasarkan surat edaran Walikota Balikpapan sehubungan dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara tersebut dapat mengganti segel tanah dalam proses pendaftaran tanah di Kota Balikpapan? Apa bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan penerapan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara? 	Penelitian terdahulu juga mengambil lokasi penelitian di Kota Balikpapan terkait dengan regulasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara	Penelitian yang saat ini peneliti teliti membahas terkait dengan kedudukan IMTN bila dibandingkan dengan segel tanah dalam hal eksistensi yang ditinjau berdasarkan asas kepastian hukum dan perlindungan hukumnya bagi para pemegang IMTN dalam hal menghadapi gugatan pemilik segel tanah yang lain.
2.	Reky Saputera, "PENSERTIPIKATAN TANAH NEGARA MENJADI TANAH HAK DI KECAMATAN ILIR BARAT I KOTA PALEMBANG, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2010".	<ol style="list-style-type: none"> Bagaimanakah proses Pensertipikatan Tanah Negara Menjadi Tanah Hak di Kecamatan Ilir Barat I Kota Palembang ? Apakah Kendala yang dihadapi dalam melakukan Pensertipikatan Tanah Negara menjadi Tanah Hak Terhadap Pemanfaatan Tanah Rawa di Kecamatan Ilir Barat I Kota Palembang ? Bagaimanakah cara mengatasi Kendala-kendala yang dihadapi dalam melakukan 	Penelitian terdahulu juga membahas mengenai tanah negara yang dijadikan sertifikat tanah hak milik	Penelitian yang saat ini dilakukan membahas mengenai IMTN sebagai salah satu pembuktian awal hak atas tanah untuk mendapatkan sertifikat tanah.

		Pensertipikatan Tanah Negara Menjadi Tanah Hak diKecamatan Ilir Barat I Kota Palembang		
3.	Deasy Ratna Sari, "SURAT IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN NOMOR 1 TAHUN 2014 KAITANNYA DENGAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH, Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makasar, 2017".	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa yang melatar belakangi dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang IMTN? 2. Mengapa IMTN dapat menjadi dasar untu pendaftaran tanah? 3. Bagaimana akibat hukum atas jual beli obyek tanah yang berdasarkan Surat IMTN? 	Penelitian terdahulu juga membahas mengenai surat IMTN yang dikeluarkan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2004.	Penelitian sekarang membahas mengenai bentuk perlindungan hukum bagi pemegang surat IMTN apabila terdapat sengketa.

1.6 Definisi Konseptual

1. Eksistensi adalah keberadaan, kehadiran yang masih ada unsur bertahan.⁵
2. Izin Membuka Tanah Negara adalah ⁶izin yang diberikan oleh wali kota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang per orang atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara berfungsi sebagai dasar dalam permohonan hak.

⁵ Tim Penyusun Pusat Kamus, "*Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*", (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), hlm. 423.

⁶Pasal 1 angka 14 Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

3. Segel tanah ialah surat keterangan mengenai penguasaan fisik dari bidang tanah, menerangkan penguasaan terhadap tanah atau lahan oleh yang bersangkutan, dan bukan diterangkan oleh pihak Kelurahan setempat.
4. Alas hak adalah alat bukti dasar yang menunjukkan atau membuktikan adanya hubungan hukum antara pemilik dengan tanahnya.

1.7 Kerangka Teoritik

1.7.1 Teori Kepastian Hukum

Tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan ‘*legal certainty*’ (kepastian hukum). “Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.”⁷

Radbruch menjelaskan bahwa cita hukum ditopang oleh 3 (tiga) nilai yakni kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan.⁸ Ketiganya tidak selalu berhubungan harmonis atau selaras, melainkan saling berhadapan dan terkadang bertentangan satu sama lain. Keadilan bisa bertabrakan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum, tuntutan kemanfaatan bisa bertabrakan dengan keadilan dan

⁷Peter Marzuki, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2008), hlm. 158

⁸Dwika, “*Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum*”, di akses di <http://kompasiana.com> pada tanggal 18 Januari 2018.

kepastian hukum dan seterusnya.⁹ Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu ialah perundang-undangan.
- Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang sangat jelas sehingga meminimalisir kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan.
- Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Achmad Ali berpendapat bahwa di dalam ‘*common law system*’ kepastian hukum dijamin dengan berlakunya asas “*stare decisis*” yaitu kekuatan mengikat dari ‘*presedent*’ atau yurisprudensi terhadap perkara-perkara sesudahnya yang sejenis. Hakim di negara yang menganut sistem hukum tidak tertulis mewajibkan hakim untuk mengikuti putusan-putusan sebelumnya dalam kasus sejenis dan putusan pada peradilan yang lebih tinggi. Meskipun demikian tidak seluruh putusan sebelumnya mengikat hakim sesudahnya, tetapi yang mengikat hanya pada bagian dasar pertimbangan putusan atau *ratio decidendi* nya, yakni pertimbangan yang menjadi landasan utama bagi dihasilkannya suatu putusan.¹⁰ Putusan hakim sebelumnya mengandung 2 (dua) hal: prediktibilitas dan otoritas putusan-putusan terdahulu. Kepastian hukum terjamin oleh dua unsur tersebut.

Di Indonesia sendiri, putusan hakim dapat menjadi salah satu sumber hukum yakni berupa yurisprudensi, dimana yurisprudensi tersebut dapat menjadi

⁹ Achmad Ali, “*Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. I Pemahaman Awal*”, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010), hlm. 292.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 296.

acuan ataupun pedoman bagi hakim berikutnya dalam memutus perkara yang sama, namun hakim tidak diwajibkan untuk mengikuti sepenuhnya, hanya beberapa hal pertimbangan yang diyakini oleh hakim saja untuk diikuti. Masalah kepastian hukum dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum, memang tidak dapat dilepaskan dari perilaku manusia. Gustav Radbruch mengatakan bahwa lebih tepat adalah kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (*sicherheit des Rechts*). Masalah kepastian juga menjadi lebih problematik ketika kita mengatakan semua peraturan telah jelas, namun faktanya hampir tidak ada peraturan yang benar-benar jelas, dikarenakan tidak hanya membaca peraturan namun juga mencoba untuk memaknainya disaat yang bersamaan, maka satu pasal saja dapat diartikan berbeda oleh setiap individu.¹¹ Adanya perbedaan penafsiran yang berbeda dari suatu peraturan, maka peraturan tersebut pastilah memiliki penjelasan atas hak yang dimaksud didalam peraturan tersebut, sehingga peraturan tersebut tidak boleh diartikan lain.

1.7.2 Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu adanya aturan-aturan hukum dan Sifat hubungan hukum.

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka apabila terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan

¹¹*Ibid.*, hlm. 297.

perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat.¹²

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan ukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, meliputi: Atribusi¹³, Delegasi¹⁴ dan Mandat¹⁵.

1.7.3 Teori Perlindungan Hukum

Keberadaan hukum didalam masyarakat merupakan salah satu sarana untuk menciptakan kenyamanan dan ketertiban didalam masyarakat, sehingga dalam hubungan antar anggota masyarakat dapat dijaga kepentingannya satu sama lainnya. Hukum ialah perlindungan kepentingan manusia yang memiliki bentuk norma atau kaidah yang mengandung isi bersifat umum serta normatif, umum karena memaksa bagi semua orang dan normatif karena menentukan apa yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan dilakukan, serta menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaidah. Perlindungan hukum terdiri dari suku

¹²*Ibid.*, hlm. 184

¹³ Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

¹⁴Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

¹⁵Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

kata perlindungan dan hukum. Artinya perlindungan menurut hukum serta undang-undang yang masih berlaku.

Pengertian perlindungan hukum ialah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum yang baik serta bersifat *represif* dan *preventif*. Perlindungan hukum sebagai salah satu gambaran dari sebuah fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu kedamaian, keadilan, ketertiban, kepastian dan kemanfaatan. Penulis memaknai suatu perlindungan hukum adalah jaminan atas keberlakuan hukum tersebut guna melindungi hak-hak dari subyek hukum. Perlindungan hukum yang diberikan oleh Negara kepada subyek hukum pun diwujudkan dari keberlakuan peraturan perundang-undangan terkait yang relevan terhadap jenis perlindungan hukum tersebut yang dibutuhkan oleh subyek hukum terkait.

Abdul Kadir Muhammad berpendapat perlindungan hukum adalah upaya yang diatur Undang-Undang guna mencegah terjadinya pelanggaran oleh orang yang tidak berhak. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa perlindungan hukum yaitu memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang telah dirugikan oleh orang lain serta perlindungan itu diberikan terhadap masyarakat agar dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum. Peneliti berpendapat bahwa perlindungan hukum bisa diartikan sebagai pemberi jaminan serta kepastian terhadap hukum bahwa sebuah individu akan mendapatkan apa menjadi hak dan kewajibannya sehingga dapat merasakan aman.

Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapat bahwa dengan tindak pemerintahan sebagai titik sentral, dikaitkan dengan perlindungan hukum maka terdapat 2 (dua) macam perlindungan hukum untuk rakyat,¹⁶

1. Perlindungan hukum *preventif*, yaitu “perlindungan dimana rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu putusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive. Perlindungan preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Maka dari pada itu arti perlindungan *preventif* sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang *preventif* pemerintah terdorong untuk bersikap lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi agar tidak merugikan masyarakat.”
2. Perlindungan hukum *represif* adalah “upaya perlindungan yang dilakukan melalui badan peradilan, baik peradilan umum maupun peradilan administrasi negara. Oleh karena itu perlindungan hukum *represif* bertujuan untuk menyelesaikan perselisihan dan sengketa.”

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif¹⁷, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis serta mendeskripsikan letak kekosongan hukum terkait dengan perlindungan hukum kepada penerima IMTN setelah dikeluarkannya IMTN guna mempertahankan

¹⁶Philipus M. Hadjon, “*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*”, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 48.

¹⁷Zainuddin Ali, “*Metode Penelitian Hukum*”,(Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 24.

kepemilikan hak atas tanah yang dimilikinya sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

1.8.2 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*)¹⁸ dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).¹⁹ Peneliti mengkaji dan menganalisa Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara melalui pendekatan undang-undang. Peraturan daerah ini pada setiap pasalnya bila dicermati tidak menuliskan secara jelas terkait dengan perlindungan hukum terhadap penerima IMTN setelah IMTN tersebut dikeluarkan, yang memungkinkan adanya gugatan atas kepemilikan hak atas tanah lainnya.

Pendekatan konseptual digunakan oleh peneliti agar peneliti dapat mendeskripsikan dan menganalisa lebih rinci terhadap Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara khususnya terkait dengan perlindungan hukum penerima IMTN setelah IMTN diterbitkan.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 27.

Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 110, dalam bukunya menjelaskan bahwa pendekatan perundang-undang

¹⁹Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, "*Penelitian Hukum (Legal Research)*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 115.

1.8.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan di dalam penulisan tesis ini bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder sebagai objek kajian penelitian. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki isi mengenai pengetahuan ilmiah mutakhir atau istilah baru tentang kenyataan yang diketahui atau tentang suatu ide yang terkait²⁰ dengan permasalahan yang penulis angkat. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah penjelasan dari bahan hukum primer atau terkait dengan bahan hukum primer serta menganalisa bahan hukum primer.²¹

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah:

a. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

- 1). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 2). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 4). Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan nasional Republik Indonesia;
- 5). Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 6). Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara;

²⁰ Sunaryati Hartono, "*Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*", Alumni, Bandung, 2006, hlm. 134.

²¹ *Ibid.*, hlm. 135.

- 7). Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini ialah berupa karya ilmiah dalam bentuk jurnal maupun buku teks sebagai referensi yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan yang akan dibahas pada penelitian ini.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini dalam melakukan pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan melalui sebuah Studi Kepustakaan (*Library Research*), berupa sebuah dokumen-dokumen maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan akta notaris, kewenangan notaris, surat di bawah tangan, dan tanggung jawab notaris serta Studi Dokumen. Dalam hal ini penulis melakukan serangkaian studi dokumendengan cara mengumpulkan, membaca, mempelajari, membuat catatan-catatan, dan kutipan-kutipan serta menelaah bahan-bahan pustaka yaitu berupa karya tulis dari para ahli yang tersusun dalam literatur dan peraturan perundang-undang yang berlaku serta ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang dibahas.²²

Terhadap bahan hukum primer yang terlebih dahulu diteliti ialah kelengkapan dan kejelasan untuk dapat diklarifikasi dan dilakukan penyusunan secara sistematis maupun konsisten untuk mempermudah dalam melakukan analisis. Bahan hukum primer ini terlebih dahulu dilakukan koreksi untuk

²² Bambang Waluyo, "*Penelitian Hukum Praktek*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 2.

dapat menyelesaikan data yang paling relevan dengan perumusan permasalahan yang ada di dalam penelitian ini.

1.8.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum adalah bagaimana memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penulisan. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, peneliti uraikan, untuk dideskripsikan secara kualitatif dalam menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah dalam penelitian yang dilakukan. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara *deskriptif* yaitu untuk menggambarkan secara jelas dan rinci tentang eksistensi izin membuka tanah negara pengganti segel tanah sebagai pembuktian awal penguasaan hak atas tanah.

Langkah selanjutnya adalah menganalisa dan mengkaitkan bahan hukum yang satu dengan bahan hukum yang lain. Bahan hukum yang dianalisis dengan menggunakan metode teknik analisa bahan hukum berupa metode interpretasi gramatikal²³ yaitu metode yang akan digunakan dalam memahami dan menganalisa teks dan bahasa yang digunakan dari suatu peraturan perundang-undangan yang pada penelitian ini adalah pada ketentuan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

²³ Johny Ibrahim, *Op. cit.*, hlm. 220.

1.9 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam sebuah tesis yang terdiri dari 4 bab, di mana antara bab yang satu dengan bab yang lain saling berkaitan dan merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Adapun sistematika penulisan adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Berisikan latar belakang diadakan penelitian dan penulisan ini, yang mana mengkaji guna mengetahui eksistensi secara nyata dari adanya sebuah peraturan terkait dengan Izin Membuka Tanah Negara di Kota Balikpapan melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Pada bab ini juga berisikan tentang beberaparamusan masalah, tujuan dan manfaat, serta kerangka teoritik yang dijadikan sebagai pisau analisis dalam membedah masalah serta isu hukum yang ada dalam penelitian ini. Berisikan pula penjelasan terkait penggunaan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti permasalahan dalam penelitian ini.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Berisikan kepustakaan yang disusun secara sistematis guna sebagai dasar analisis permasalahan yang terdiri atas bahasan:

- a. Kajian umum tentang Izin Membuka Tanah Negara;
- b. Kajian umum tentang Tanah; dan

- c. Kajian umum tentang Pendaftaran Tanah.

BAB III PEMBAHASAN

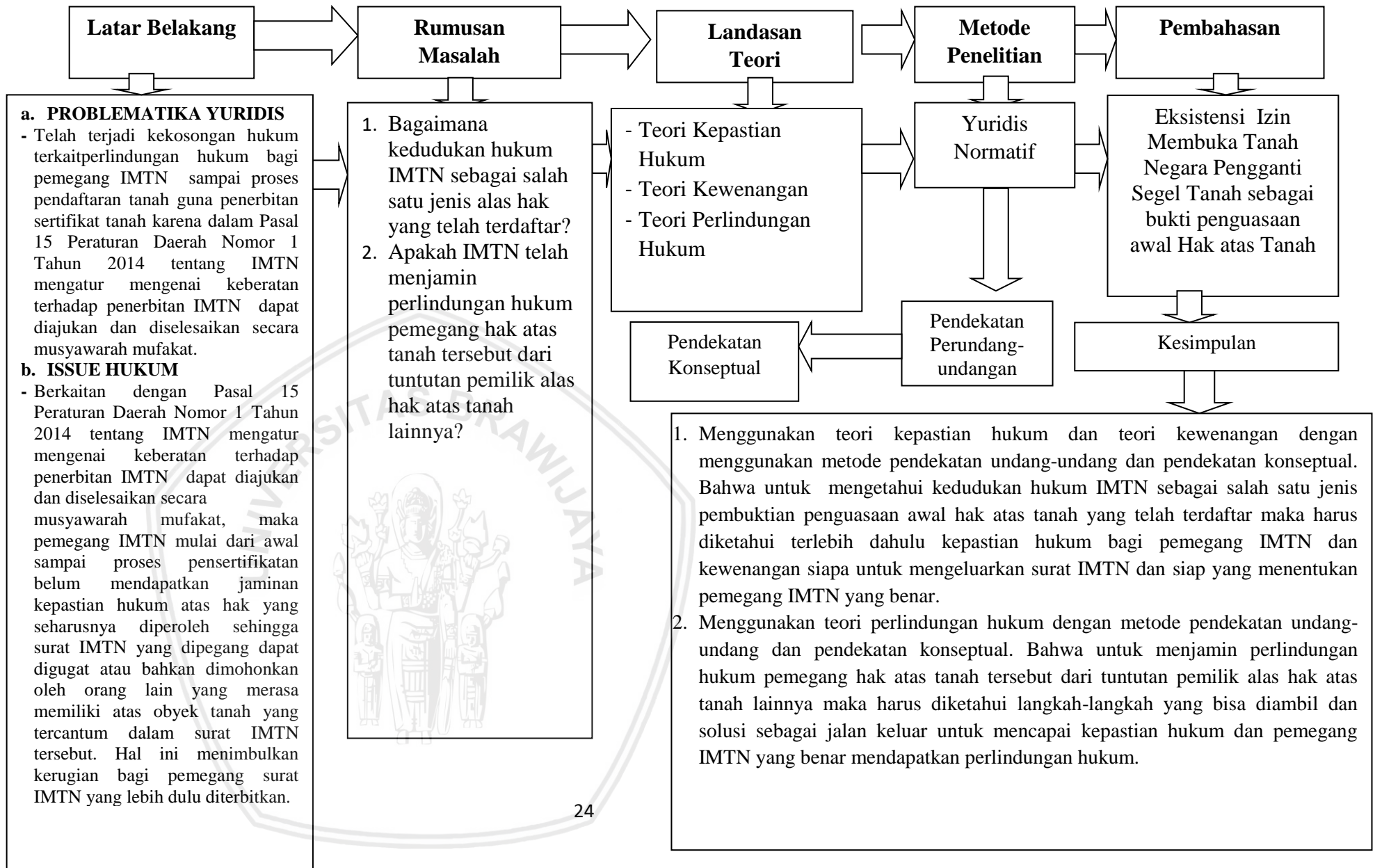
Berisikan hasil dari penelitian dan pembahasan atas rumusan masalah yang menjadi permasalahan pada penelitian ini, yang terbagi atas 2 (dua) sub bab, yakni:

- a. Kedudukan hukum IMTN sebagai salah satu jenis alas hak atas tanah yang tergeister di Kantor Pemerintah Kota Balikpapan sehingga mengesampingkan segel tanah dan membahas terkait dengan kewenangan Pemerintah Kota Balikpapan dalam menerbitkan IMTN;
- b. Perlindungan bagi para pemegang IMTN terhadap gugatan yang nantinya akan ditimbulkan oleh para pemilik alas hak atas tanah lainnya dikemudian hari.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Berisikan kesimpulan dari keseluruhan jawaban atas permasalahan yang dihadirkan dalam penelitian ini serta saran yang ditujukan kepada para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang secara langsung ataupun tidak langsung memiliki keterkaitan dengan Izin Membuka Tanah Negara.

1.10 Bagan Desain Penelitian



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Kajian Umum tentang Izin Membuka Tanah Negara

Izin Membuka Tanah Negara selanjutnya disebut IMTN, tergolong merupakan salah satu jenis alas hak atas tanah yang telah terdaftar di Kantor Pemerintah Kota sebagai bukti awal kepemilikan suatu hak atas tanah. IMTN menurut pengertiannya yang tercantum dalam ketentuan Pasal 1 angka 13 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara yang menyatakan bahwa izin membuka tanah negara yang disingkat menjadi IMTN ialah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat kepada orang-perorang ataupun badan hukum untuk dapat membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.

Subyek pemohon IMTN ialah orang atau badan hukum yang membuka Tanah Negara.¹ Obyek dari IMTN yang dimohonkan adalah semua Tanah Negara yang dimohonkan untuk dibuka dan/atau dimanfaatkan dengan luas maksimal 20.000m², dengan kriteria sebagai berikut:²

- 1). Tanah pertanian;
 - a. Ada tanda batas; dan
 - b. Telah dikuasai secara riil.
- 2). Tanah non pertanian;
 - a. Terawat dan ada tanda batas; dan
 - b. Telah dikuasai secara riil.

¹Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah negara

²Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah negara dan penjelasannya.

Adapun prosedur dan tata cara memperoleh IMTN adalah sebagai berikut:³

- 1). Setiap orang atau badan hukum yang membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara wajib memiliki IMTN dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk;
- 2). Permohonan IMTN diajukan tertulis kepada Walikota atau pejabat yang ditunjuk;
- 3). Terhadap permohonan yang dinyatakan lengkap akan diregistrasi dan diteruskan secara berjenjang sesuai fungsi dan kewenangannya;
- 4). Berkas yang telah diregister dilakukan peninjauan dan/atau pengukuran oleh tim;
- 5). Hasil peninjauan dan pengukuran objek dituangkan dalam Berita Acara dan diumumkan pada Kantor Kecamatan dan Kelurahan serta RT setempat selama 30 (tiga puluh) hari oleh pejabat yang berwenang;
- 6). Apabila tidak ada tanggapan atau keberatan, Walikota atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan izin paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak Berita Acara ditandatangani oleh pejabat yang berwenang;

Surat IMTN tidak diberikan kepada yang tercantum dibawah ini antara lain:

- 1). Tanah-tanah usaha rakyat yang telah diperolehnya secara turun-temurun dengan penguasaan secara terus-menerus paling sedikit 20 (dua puluh) tahun, seperti tanah kelekak dan tanah ulayat/adat/desa;

³ Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah negara

- 2). Tanah-tanah yang dimiliki secara pribadi oleh rakyat yang dapat dibuktikan melalui surat-surat segel yang autentik sebelum berlakunya UUPA;
- 3). Untuk kegiatan dan/atau usaha non pertanian pangan pada lahan yang ditetapkan sebagai lahan pangan berkelanjutan;
- 4). Untuk kegiatan dan/atau usaha yang tidak sesuai RTRW dan/atau RDTR

Persyaratan layanan permohonan penerbitan IMTN antara lain:⁴

- 1). Mengisi formulir permohonan bermaterai Rp.6.000,-
- 2). Fotokopi KTP pemohon;
- 3). Pertimbangan teknis dari Kantor Pertanahan/Tim Teknis;
- 4). Peta Lokasi/Sket Lokasi yang dibuat pemohon yang diketahui semua saksi batas;
- 5). Surat pernyataan belum pernah mendapat/memperoleh izin membuka tanah bagi pemohon terhadap tanah yang dimohon;
- 6). Surat pernyataan menguasai tanah dan/atau tidak ada sengketa dan/atau pernyataan kesepakatan bersama terhadap penyerahan penguasaan bidang tanah yang ditandatangani oleh kedua belah pihak disertai tanda tangan dan/atau sidik jari isteri dan anak dari pihak pertama dan disaksikan oleh Kepala Dusun dengan diketahui Keuchik;
- 7). Data atau bukti lain yang dimiliki atas tanah yang dimohon;
- 8). Fotokopi STTS PBB;
- 9). Pass Photo 3x4 sebanyak 2 lembar;

⁴Pasal 9 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah negara

- 10). Ketersediaan memfasilitasi Tim untuk meninjau ke Lapangan (apabila dibutuhkan).

2.2 Kajian Umum tentang Tanah

1). Pengertian Tanah

Sebuah bangunan atau rumah berdiri dalam sebidang tanah. Tanah merupakan permukaan bumi yang dalam penggunaannya juga meliputi sebagian tubuh bumi yang terdapat dibawahnya serta sebagian dari ruang yang terdapat diatasnya. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, tanah ialah:⁵

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali
- b. Keadaan bumi di suatu tempat
- c. Permukaan bumi yang diberi batas
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Hak atas ialah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁶

Menurut Hardwood, ada perbedaan benda atas *real property (land)* dan *personal property (other thins than land)*, selain membedakan benda atas *movables* dan *immovables*, juga dibedakan antara *registered* dan *unregistered goods*. Benda yang tertancap pada tanah (*fixtures*) merupakan *part of the land*, sehingga apabila berbicara tentang tanah, juga berarti gedung-gedung dan tanaman di atasnya.⁷

⁵ W. J. S Purwodawinto, "*Kamus Besar Bahasa Indonesia*", (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 94.

⁶ Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*",(Jakarta:Djambatan, 2008), hlm. 18.

⁷ Mustofa dan Suratman, "*Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*",(Jakarta: Grafika, 2013), hlm. 32

Secara umum UUPA, membedakan tanah menjadi tanah negara⁸ dan tanah hak. Hak atas tanah yang bersumber dari hak menguasai negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia (WNI) maupun warga negara asing (WNA), sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah, (baik tanah sebagai permukaan bumi (*the surface of the earth*) dan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah), sehingga dapat menggunakan tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya.⁹

2). Hak Atas Tanah

Hak-hak penguasaan tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.¹⁰ Dapat diartikan pula sebagai *Lembaga hukum*, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan *hubungan konkret* jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subyek tertentu sebagai pemegang haknya.

UUPA mengatur macam-macam hak atas tanah yang termuat dalam ketentuan Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA. Hak-hak atas tanah tersebut dikelompokkan dalam 2 kelompok besar, yaitu kelompok hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder. Hak-hak atas tanah primer ialah hak

⁸ Herman Hermit, "*Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Penda*", (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm.111.

⁹ Darwin Ginting, "*Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*", (Bogor:Ghalia Indonesia, 2010), hlm.67.

¹⁰ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 262.

atas tanah yang diberikan oleh Negara. Hak-hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber pada hak pihak lain.¹¹

Macam-macam hak-hak atas tanah primer antara lain adalah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak sewa, hak pakai, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, sedangkan hak lain yang tidak ada di dalam hak-hak tersebut yang ditetapkan dengan undang-undang dan hak-hak atas tanah sekunder yang bersifat sementara. Hak-hak yang sifatnya sementara antara lain ialah hak guna bangunan serta hak pakai yang telah diberikan oleh pemilik tanah, hak usaha bagi hasil, hak pakai, hak menumpang serta hak sewa tanah pertanian.

a. Hak Milik

Pengertian Hak Milik ini tercantum dalam ketentuan Pasal 20 UUPA. Hak milik ialah hak yang terkuat dan terpenuh¹² yang dapat dimiliki orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak yang sudah mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana hak *eigendom* menurut pengertiannya yang dulu. Jadi sifat khas dari hak milik ialah hak yang turun-temurun¹³, terkuat dan terpenuh. Bahwa hak milik adalah merupakan hak yang kuat, berarti hak itu tidak mudah dihapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Hak tersebut wajib didaftarkan.¹⁴ Sifat dan ciri-ciri hak milik :¹⁵

¹¹ *Ibid.*, hlm. 288

¹² Adrian Sutedi, "*Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 60.

¹³ *Ibid.*, hlm. 60.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 61.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 62.

- a. Hak milik ialah hak yang kuat (Pasal 20 UUPA) sehingga harus didaftarkan.
- b. Dapat dialihkan, artinya dapat diwarisi kepada ahli warisnya. (Pasal 20 UUPA).
- c. Dapat dialihkan kepada pihak yang memenuhi syarat. (Pasal 20 jo. Pasal 26 UUPA).
- d. Dapat menjadi pusat dari hak-hak atas tanah lain, artinya dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lain, yaitu hak pakai, hak guna bangunan, hak gadai, hak sewa, hak usaha bagi hasil serta hal menumpang. Hak milik sebaliknya tidak dapat berinduk pada hak atas tanah lainnya.
- e. Dapat dijadikan sebuah jaminan utang dengan cara dibebani hak tanggungan. (Pasal 25 UUPA).
- f. Dapat dilepaskan oleh yang mempunyai hak atas tanah. (Pasal 27 UUPA).
- g. Dapat diwakafkan. (Pasal 49 ayat (3) UUPA).

Warga negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik seperti yang telah tercantum dalam ketentuan Pasal 21 UUPA. Pada dasarnya badan hukum tidak dimungkinkan untuk mempunyai hak milik atas sebuah tanah. Hak milik yang diberikan kepada badan-badan hukum tersebut hanya yang sudah dipunyai sebelum berlakunya UUPA, sedangkan sesudah berlakunya UUPA diberikan hak guna bangunan ataupun hak pakai. Terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah memerlukan suatu proses, dimulai dengan mengajukan permohonan kepada instansi pemerintah yang mengurus tanah, selanjutnya instansi tersebut mengeluarkan surat keputusan

pemberian hak milik kepada pemohon, maka barulah disebut sebagai penerima hak¹⁶. Setelah itu pemohon berkewajiban untuk mendaftarkan haknya tersebut kepada Kantor Pendaftaran Tanah untuk dibuatkan buku tanah dan kepada pemohon diberikan sertifikat yang terdiri dari salinan buku tanah serta surat ukur sebagai bukti dari haknya tersebut. Hak milik lahir pada waktu dibuatkan buku tanah.¹⁷ Barulah status berubah dari sebagai penerima hak menjadi sebagai pemegang hak milik atas tanah tersebut.¹⁸

Demikian pemegang hak milik atas tanah akan mempunyai rasa yang lebih aman dan tenteram, dibanding apabila sebidang tanah dipunyai dengan hak guna bangunan serta hak pakai. Terlebih apabila peruntukkan tanah hak milik tersebut digunakan untuk berdiri dan berfungsinya sebuah rumah tempat tinggal sebagai kebutuhan dasar manusia.¹⁹

2.3 Kajian Umum tentang Pendaftaran Tanah

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai UUPA), pendaftaran tanah hanya ditujukan bagi tanah-tanah tertentu yang tunduk pada hukum Barat, seperti hak *erfpacht*, hak *eigendom*, hak *opstal*. Pendaftaran ini dikenal dengan *recht kadaster*. Bagi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat, seperti tanah yasan atau tanah gogolan yang tidak dilakukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan atas tanah-

¹⁶ Herman Hermit, “*Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda*”, (Jakarta: Kompas, 2005), ,hlm. 112

¹⁷ Adrian Sutedi, *Op.cit.*, hlm. 64.

¹⁸ Herman Hermit, *Op.cit.*, hlm. 113

¹⁹ JW. Muliawan, “*Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Sebuah Kajian Normatif Untuk Keadilan Bagi Masyarakat*”, (Jakarta: Manajemen, 2009), hlm. 5

tanah bekas hak adat dilakukan tidak semata-mata untuk memperoleh kepastian hukum, tetapi untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah, yang dikenal sebagai *fiscal kadaster*. Pendaftaran tanah untuk keperluan *fiscal* tidak ditandai dengan bukti hak berupa sertipikat tanah, tetapi berupa pipil, girik atau pethok.²⁰

Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik²¹ dan data yuridis²², dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (selanjutnya disebut sebagai sarusun) serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Lambat laun, kebutuhan akan tanda bukti hak pada setiap jenis tanah semakin dibutuhkan guna menjamin kepastian terhadap kepemilikan sehingga sertifikat²³ tanah dipandang perlu untuk dimiliki sebagai tanda bukti hak. Berdasar keadaan tersebut maka setiap hak atas tanah di Indonesia wajib didaftarkan. Pendaftaran tanah ini bertujuan guna menjamin kepastian hukum dari pemegang sah kepemilikan suatu hak atas tanah. Kepastian hukum

²⁰ J. Andy Hartanto, "*Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*", (Surabaya:LaksBang Justitia, 2014), hlm. 42.

²¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 472.

²² J. Andy Hartanto, *Loc.cit.*, dalam bukunya dijelaskan bahwa data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didafta, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

²³Boedi Harsono, *Loc.cit.*, dalam bukunya dijelaskan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

terhadap hak atas tanah ditandai dengan adanya sertipikat hak atas tanah.²⁴ Kepastian hukum terhadap pendaftaran hak atas tanah dijabarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Adapun Peraturan Pemerintah yang diamanatkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berisi Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah untuk pertama kalinya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kepastian dan perlindungan hukum yang diberikan melalui UUPA dan PP (Peraturan Pemerintah) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dibuktikan dengan adanya alat bukti yang dihasilkan dari proses pendaftaran yang berupa buku tanah serta sertipikat tanah yang terdiri atas sebuah salinan buku tanah²⁵ dan surat ukur. Sertipikat hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c yang berbunyi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat., Pasal 23 ayat (2) yang berbunyi Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak

²⁴ J. Andy Hartanto, *Loc.cit.*, hlm. 41

²⁵ Boedi Harsono, *Loc.cit.*, hlm. 472, dalam bukunya dijelaskan bahwa buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data fisik dan data yuridis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

tersebut., Pasal 32 ayat (2) yang berbunyi Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna-usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir. dan Pasal 38 ayat (2) UUPA yang berbunyi Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna-bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir. Sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.²⁶ Artinya apabila terdapat kekeliruan dalam sertipikat tersebut maka masih dimungkinkan untuk dikoreksi melalui pembatalan.²⁷ Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa sampai pada sebelum dimintakan pembatalan atas suatu sertipikat hak atas tanah, maka sertipikat hak atas tanah tersebut harus tetap dianggap benar sepanjang tidak terdapat alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.²⁸

Pendaftaran tanah demikian menggunakan sistem publikasi negatif. Pada sistem ini, Negara hanya secara pasif menerima apa yang telah dinyatakan oleh pihak-pihak yang meminta pendaftaran, sehingga sewaktu-waktu apabila digugat oleh orang yang lebih berhak atas tanah tersebut. Pihak-pihak yang telah memperoleh tanah dari orang yang telah terdaftar tidak dijamin, sekalipun ia memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik. Pada banyak kasus, pemegang hak yang memiliki sertipikat hak atas tanah,

²⁶ J. Andy Hartanto, *Loc.cit.*, hlm. 55, dalam bukunya dijelaskan bahwa sertifikat tanah sebagai alat bukti yang kuat tidak berarti mutlak yang tidak dapat diganggu gugat atau tidak dapat dilawan dengan bukti lawan (*tegen bewijs*), namun lebih kuat lagi dari alat bukti yang lemah atau tiada alat bukti sama sekali, sehingga pendaftaran tanah berarti lebih menguatkan pembuktian bagi kepemilikan hak atas tanah, akan tetapi tidak mutlak yang berarti pemilik yang terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 57.

²⁸ Adrian Sutedi, *Op.cit.*, hlm. 113.

kapan pun tanpa ada batas jangka waktu tertentu dapat kehilangan haknya karena gugatan, akibatnya sertipikatnya akan dibatalkan.

Pendaftaran tanah dengan menggunakan sistem publikasi negatif tidak dapat memberikan kepastian hukum terhadap orang yang telah terdaftar sebagai pemegang hak dikarenakan Negara sama sekali tidak menjamin kebenaran sebuah catatan yang disajikan. Namun dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang telah mendaftarkan sebagai pemegang hak atas sebuah tanah sudah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya yang bersangkutan. Pada sistem ini Negara ialah sebagai pendaftar yang menjamin bahwa pendaftaran yang telah dilakukan sudah benar. Konsekuensinya penggunaan sistem ini adalah bahwa proses pendaftaran memang berhak atas sebuah tanah yang telah didaftarkan tersebut, dalam artian apabila seseorang telah memperoleh tanah ini secara sah dari pihak yang berwenang memindahkan hak atas tersebut serta batas tanah tersebut ialah benar adanya. Jika pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian berupa uang.²⁹

1. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah antara lain:

- a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai Hak Guna Bangunan, Hak Milik, Hak Guna Usaha serta Hak Pakai;

²⁹ *Ibid.*, hlm. 116.

- b) Tanah Wakaf;
- c) Tanah Hak Pengelolaan;
- d) Hak Tanggungan;
- e) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun; dan
- f) Tanah Negara.

Dalam hal tanah Negara, pendaftarannya dapat dilakukan dengan cara membukukan suatu bidang tanah yang bersangkutan di dalam daftar tanah. Untuk itu tanah Negara tidak terdapat buku tanah serta karena itu juga tidak dapat diterbitkan sebuah sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain dapat didaftar dengan cara membukukannya di dalam peta pendaftaran serta buku tanah serta menerbitkan sertipikat.

2. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

Indonesia menganut pendaftaran tanah sistem publikasi negatif bertendensi positif, dimana pernyataan tersebut tercantum pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sistem publikasi negatif bertendensi positif memiliki arti bahwa suatu bukti kepemilikan atas suatu objek bidang tanah dianggap benar oleh Negara dan dijamin kepastian hukumnya atas kepemilikan sertipikat hak atas tanah tersebut, namun keberadaan sertipikat hak atas tanah tersebut masih bisa dapat digugat oleh orang lain yang berpeluang besar juga memiliki hak yang sama atas tanah tersebut.

Kekuatan pembuktian bagi peta serta daftar umum diberikan melalui keberlakuan asas *nemo plus iuris*³⁰ dan asas *itikad baik*.³¹

Sistem pendaftaran negatif mengacu pada keberlakuan asas *nemo plus iuris* orang tidak dapat mengalihkan suatu hak melebihi dari hak yang ada padanya. Hal ini diartikan bahwa pengalihan suatu hak oleh seorang yang tidak berhak ialah tidak diperbolehkan serta batal demi hukum. Asas ini memiliki tujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas tersebut, maka pemegang hak yang sebenarnya dapat melakukan perbuatan hukum menuntut kembali hak atas tanahnya yang telah terdaftar atas nama orang lain. Penganutan asas ini di dalam sebuah sistem pendaftaran tanah tidak dapat memberikan suatu kekuatan bukti yang sempurna serta mutlak pada sebuah alat bukti pendaftaran yang bersangkutan.

Mengenai tidak adanya jaminan kepastian bagi pemegang hak yang terdaftar dalam buku tanah serta sertifikat hak atas tanah terlihat dari ketentuan dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA yang isinya menyatakan bahwa peralihan hak (Hak Milik, Hak Guna Bangunan serta Hak Guna Usaha) harus didaftarkan dan pendaftaran tersebut merupakan sebuah alat pembuktian yang sangat kuat mengenai sahnyanya peralihan, sehingga sistem pendaftarannya pun adalah sistem pendaftaran hak dan bukan sebuah sistem pendaftaran akta. Hal tersebut ternampak

³⁰ *Ibid.*, hlm. 120. Asas *nemo plus iuris* ialah memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik tanah yang terdaftar dari orang atau pihak lain yang merasa sebagai pemilik yang sebenarnya.

³¹ *Ibid.*, hlm. 121. Asas *itikad baik* memiliki arti melindungi orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan.

dengan adanya sebuah buku tanah sebagai dokumen yang sah secara hukum memuat data yuridis serta data fisik yang dihimpun serta disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai sebuah surat tanda bukti hak yang telah didaftar. Pendaftaran hak diartikan sebagai upaya mendaftarkan peristiwa hukum yaitu dengan peralihan haknya melalui cara mendaftarkan akta.

3. Pembuktian Hak atas Tanah

Pemilikan hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum harus dibuktikan dan pembuktian terkuat adalah melalui sertipikat tanah yang merupakan tanda bukti hak yang kuat bagi kepemilikan hak atas tanah. Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur pembuktian kepemilikan hak atas tanah, menyatakan bahwa di dalam rangka memperoleh kebenaran sebuah data yuridis bagi hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak maka dalam pembuktiannya dilakukan dengan:

a. Hak atas Tanah Baru Dibuktikan dengan:

- 1). Penetapan pemberian hak dari pejabat yang memiliki wewenang memberikan hak kepada yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak itu berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan. Penetapan pejabat berwenang mengenai pemberian hak atas tanah Negara dapat dikeluarkan secara individual, kolektif ataupun secara umum.
- 2). Asli akta PPAT yang isinya memuat suatu pemberian hak oleh pemegang Hak Milik terhadap penerima hak yang bersangkutan

mengenai Hak Guna Bangunan serta Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

- b. Hak Pengelolaan dapat dibuktikan dengan cara Penetapan Pemerintah Pemberian dalam Hak Pengelolaan oleh Pejabat yang memiliki wewenang. Penetapan serta pemberian Hak Pengelolaan berupa diterbitkannya sebuah Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan tanah atau lahan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- c. Tanah Wakaf dapat dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf, ketentuan tersebut mengenai pembukuan tanah wakaf yang ditinjau dari sudut objeknya, pembukuan tersebut ialah untuk pendaftaran pertama kali, meskipun bidang tanah tersebut sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik. Pejabat yang memiliki wewenang menerbitkan Akta Ikrar Wakaf ialah Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang dijabat di Kantor Urusan Agama (Kepala KUA). Akta Ikrar Wakaf tidak dapat dibuat oleh PPAT umum, karena jenis akta tersebut adalah bukan termasuk pada jenis-jenis perbuatan tertentu yang dapat dibuatkan suatu akta peristiwa hukumnya.
- d. Hak Milik atas sebuah Satuan Rumah Susun dibuktikan dengan adanya Akta Pemisahan. Hak Milik atas sebuah satuan rumah susun ialah hak pemilikan individual atas sebuah satuan rumah susun tertentu, yang dapat meliputi serta merupakan satu kesatuan yang sangat tidak terpisahkan dengan adanya hak bersama atas apa yang bisa disebut bagian bersama, benda bersama serta tanah bersama, tempat bangunan rumah susun tersebut yang didirikan. Pembukuan dalam hak milik atas

sebuah satuan rumah susun dilakukan berdasarkan suatu akta pemisahan, yang telah menunjukkan satuan rumah susun yang manakala dimiliki serta berapa bagian proporsional pemiliknya atas benda-benda yang dihaki bersama-sama tersebut.

- e. Pemberian Hak Tanggungan dapat dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan. Akta Pemberian Hak Tanggungan ialah sebuah akta PPAT yang berisi tentang pemberian sebuah Hak Tanggungan kepada kreditor tertentu yang dijaminan untuk melakukan pelunasan hutang piutuangnya.

Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak lama dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan melalui dua cara, yaitu hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis.³² Pendaftaran tanah secara sistematis ialah kegiatan pendaftaran tanah yang untuk pertama kalinya dilakukan secara bersama yang meliputi seluruh obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar di dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pendaftaran tanah lama juga dapat dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan di dalam pendaftaran tanah secara sporadis³³, pendaftaran tanah secara sporadis ialah sebuah kegiatan pendaftaran tanah yang untuk pertama

³² Boedi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 474.

³³ *Ibid.*, hlm. 475.

kalinya mengenai satu atau beberapa obyek lebih pendaftaran tanah di dalam sebuah wilayah ataupun bagian wilayah desa/kelurahan secara masal atau individual. Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan dari pihak yang memiliki kepentingan, yaitu pihak yang memiliki hak atas obyek pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah secara sistematis dalam hal ini adalah pendaftaran tanah yang diutamakan karena akan dipercepat dalam perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksud dapat berupa:

- 1). Grosse akta hak eigendom yang telah dibubuhi dengan catatan bahwa hak eigendom yang telah bersangkutan dikonversi menjadi hak milik;
- 2). Grosse akta hak eigendom yang telah diterbitkan sejak awal berlakunya UUPA hingga tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan;
- 3). Surat tanda bukti hak milik yang telah diterbitkan menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959;
- 4). Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak berkewajiban untuk mendaftarkan hak diberikan, tetapi telah memenuhi semua kewajiban yang tersebutkan di dalamnya;
- 5). Akta pemindahan hak dibuat di bawah tangan dibubuhi tanda kesaksian Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan dibuat sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

- 6). Akta pemindahan hak atas tanah dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan;
 - 7). Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - 8). Risalah lelang dibuat oleh pejabat lelang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan;
 - 9). Surat penunjukkan atau pembelian tanah kaveling pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah;
 - 10). Perthuk Pajak Bumi/Landrete, girik, pipil, ketitir, Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961;
 - 11). Surat ketetapan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
 - 12). Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana yang dimaksud Pasal 11, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.
- a. Dalam hak atau tidak terdapat lagi tersedia secara lengkap alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik pemohon pendaftaran dan pendahulunya dengan memenuhi syarat-syarat:
- 1). Penguasaan serta penggunaan tanah dilakukan secara nyata dan dengan itikad yang baik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut;

- 2). Kenyataan penguasaan serta penggunaan tanah tersebut tidak dapat dinganggu gugat lagi karena itu sudah diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat ataupun desa/kelurahan yang bersangkutan;
- 3). Kenyataan tersebut sudah diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang bisa dipercaya;
- 4). Pihak lain yang telah diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan melalui sebuah pengumuman;
- 5). Kebenaran-kebenaran di atas telah diteliti;
- 6). Kesimpulan mengenai status tanah serta pemegang haknya telah dituangkan di dalam keputusan yang berupa sebuah pengakuan hak bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi di dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan di dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

BAB III

HASIL dan PEMBAHASAN

3. Eksistensi Izin Membuka Tanah Negara Pengganti Segel Tanah Sebagai Pembuktian Awal Penguasaan Hak Atas Tanah Di Kota Balikpapan.

3.1 Kedudukan Hukum Izin Membuka Tanah Negara Sebagai Salah Satu Jenis Alas Hak.

Suatu bidang tanah diwajibkan untuk didaftarkan terlebih mengenai hak milik atas tanah. Hal tersebut tercantum di dalam ketentuan Pasal 23 UUPA bahwa hak milik dan setiap peralihan, hapus dan pembebanan harus didaftarkan. Pendaftaran hak atas tanah inilah yang nantinya akan melahirkan suatu produk hukum yang digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat. Produk hukum yang dimaksud adalah sertifikat hak atas tanah, atau dalam konteks ini adalah sertifikat hak milik atas tanah.

Sertifikat memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, bukan berarti mutlak. Kekuatan pembuktian tersebut secara tersirat didalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bagian umum pada paragraf 8 menjelaskan bahwa, dalam rangka memberikan sebuah kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan,

sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara (Perda IMTN) tidak dapat dilepaskan dari bagian penyelenggaraan otonomi daerah. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “otonomi” diartikan “pemerintahan sendiri”.¹ Otonomi Daerah ialah hak, kewajiban, dan wewenang daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sebuah sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban Daerah untuk dapat mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi Daerah adalah manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi Daerah dipandang penting karena otonomi merupakan kebutuhan

¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, “*Kamus Besar Bahasa Indonesia*”, (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), hlm. 1025.

² Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

hakiki di mana daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antar daerah.³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (3), urusan Pemerintahan Daerah disebut urusan pemerintahan konkruen yang merupakan urusan pemerintahan yang telah dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya pada ayat 4 ditentukan bahwa urusan pemerintahan konkruen yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Pasal 13 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan pula yang menjadi suatu kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota.
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota.
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pemerintah kota Balikpapan melalui kewenangan pembentukan peraturan daerah membentuk Perda IMTN dengan mempertimbangkan bahwa dalam kegiatan membuka atau memanfaatkan tanah negara di Kota Balikpapan berkembang dengan sangat pesat sehingga perlu pengaturan mengenai perizinan di bidang pertanahan yang bukan hanya mampu menumbuhkan iklim, investasi, namun juga berpihak kepada kesejahteraan

³ Muh. Hasrul, "*Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif*", (Makasar: Disertasi, Universitas Hasanuddin, 2017), hlm.33.

masyarakat umum serta tetap menjaga kelestarian sebuah fungsi lingkungan hidup itu sendiri. Kegiatan atau usaha yang dilakukan dengan cara membuka serta memanfaatkan tanah negara harus beralaskan pada prinsip tata kelola pemerintahan yang baik serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat luas, disesuaikan dengan rencana tataruang daerah yang berlaku, daya dukung serta daya tampung lingkungan, dan kemampuan fisik tanah itu sendiri. Hal tersebut di atas secara tegas dinyatakan pada konsideran Perda IMTN.

IMTN adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perorangan atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.⁴ Sementara itu subyek IMTN adalah setiap orang atau badan hukum yang membuka Tanah Negara.⁵ Sedangkan Obyek IMTN adalah semua tanah Negara yang dimohonkan untuk dibuka /atau dimanfaatkan yang meliputi tanah pertanian dan tanah non pertanian.

Pendaftaran tanah merupakan suatu hal yang sangat penting dan sangat perlu mendapatkan perhatian secara serius dan seksama dalam rangka pengumpulan data dan menentukan status atau pemilikan dan penguasaan atas sebidang tanah. Hal ini dipertegas dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

1. Dalam rangka menyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan

⁴ Pasal 1 Poin 13 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara

⁵ Pasal 4 Poin 1 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau Perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

2. Dalam melaksanakan pendaftaran sebuah tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu PPAT dan Pejabat lain yang telah ditugaskan untuk dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu sesuai Peraturan Pemerintah ini dan Perundang-undanganyang bersangkutan.

Permohonan pendaftaran tanah adalah meliputi permohonan untuk mendaftarkan hak baru, hak lama atau pengukuran untuk keperluan tertentu dapat diajukan oleh pemohon sendiri atau melalui PPAT. Pada dasarnya setiap hak atas tanah di Indonesia wajib di daftarkan. Hal ini terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah guna memberikan kepastian hukum itu sendiri mengenai hak atas tanah yang terdapat di seluruh wilayah Kesatuan Republik Indonesia. Kepastian hukum itu terhadap hak atas tanah ditandai dengan adanya sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan tanah. Ketentuan Pasal 19 UUPA dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Adapun kewenangan pemerintah daerah yang menyangkut semua di bidang pertanahan. Daerah yang terkait dengan pengembangan, pengelolaan

tanah serta penyelesaian permasalahan di sebuah bidang pertanahan di daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah ditunda dengan Dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan ini, jadi sifatnya yang dulu disentralisasi khusus pertanahan ditunda oleh presiden dan tetap menjadi sentralisasi, namun terdapat pengecualian yang terdapat dalam keputusan presiden tersebut, yakni terdapat kewenangan di bidang pertanahan yang dapat menjadi kewenangan daerah. Dalam pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yaitu:⁶

- (1) Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
- (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
 - a. pemberian ijin lokasi.
 - b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.
 - c. penyelesaian sengketa tanah garapan.
 - d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
 - e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee.
 - f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.
 - g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
 - h. pemberian ijin membuka tanah.

⁶ Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional DiBidang Pertanahan.

i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/kota.

Dengan dasar hukum Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan tersebut, maka permasalahan pertanahan yang terjadi di Kota Balikpapan tetap menjadi sebagian kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, ini terkait dengan pasal 2 ayat (2) huruf c berbunyi penyelesaian sengketa tanah garapan; dan h pemberian izin membuka tanah; Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tersebut, dikarenakan masalahnya yang terjadi itu ialah tumpang tindih segel-segel tanah, tanah-tanah tersebut merupakan obyek tanah garapan di atas obyek tanah Negara, untuk itu diperlukan adanya izin membuka tanah Negara.

Dasar penyelenggaraan administrasi pertanahan menurut Undang-undang Pokok Agraria adalah berdasarkan ketentuan pasal 2 khususnya ayat (2) yaitu wewenang hak menguasai negara yang dijalankan oleh pemerintah sebagai perwujudan negara dalam keadaan bergerak (*staats in beweging*) meliputi:⁷

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁷ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Bina Citra, 1997), hlm. 95.

Pemerintah Kota Balikpapan hanya mencoba untuk menyederhanakan, namun dikarena permasalahan pertanahan di Balikpapan itu cukup rumit dan wajib diatur dengan sedemikian rupa agar masyarakat atau individu dapat terlindungi hak-haknya. Maka dari itu IMTN ini hanya sebagai salah satu persyaratan yang hanya untuk peregistrasian, bukan dijadikan sebagai momok yang sangat wajib mengurus IMTN untuk pengganti segel tanah, tetapi dikarenakan tanah yang ada di Balikpapan ini banyak di latar belakang tumpang tindih, yang kepemilikan obyek tanah itu sendiri dimiliki lebih dari satu individu, sehingga dengan mengurus IMTN menjadikan sebuah kewajiban untuk dapat mengetahui dan membuktikan adanya permasalahan dari awal mula dan sangat tidak menyulitkan masyarakat di dalam pengurusan sertifikat hak milik atau hak guna bangunan di kantor pertanahan.

Segel tanah dengan luas permohonan maksimal 1.000 m² mengajukan permohonan IMTN di Kantor Kecamatan. Camat diberikan kewenangan memberikan izin sebagaimana terdapat dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, yakni:⁸ selain tugas yang dimaksud dalam ayat 1 camat melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh bupati/ walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi: perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitas, penetapan, penyelenggaraan dan kewenangan lain yang dilimpahkan. Kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dipimpin oleh camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Oleh karena itu, camat

⁸Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan

berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui Sekretaris Daerah. Pelimpahan sebagian kewenangan oleh bupati/walikota kepada camat dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah tersebut dapat dilihat dari pelimpahan kewenangan dengan atribusi yang ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota, karena atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah.

Camat sebagai awal pemerintah daerah secara jelas dalam pasal 225 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa camat menjalankan tugas pada pasal 225 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, ini yang disebut sebagai kewenangan atributif. Ini sesuai juga dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni urusan pertanahan di berikan otonomi seluas-luasnya dengan asas otonomi.

Kewenangan camat di dalam membantu walikota untuk mengurus dan mengeluarkan sebuah surat keterangan izin membuka tanah negara sebagaimana dalam pasal 225 ayat (1) huruf d yakni camat mempunyai tugas untuk mengoordinasikan penerapan dan penegakan perda dan perkada, selain itu dalam pasal 226 ayat (1) ditegaskan bahwa camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota untuk melaksanakan sebagaian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.⁹

⁹Pasal 226 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan telah dijelaskan bahwa camat melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh bupati/ walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, salah satunya mengenai perizinan, dengan demikian menurut penulis, perizinan ini ada kaitannya dengan pemberian surat keterangan IMTN oleh kecamatan kepada pemohon yang memiliki segel tanah. Untuk itu dari analisis dan pemaparan penulis di atas dapat dikatakan bahwa lembaga yang berwenang (berdasarkan kewenangan atributif) mengeluarkan Izin Membuka Tanah Negara/IMTN adalah kecamatan.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA menyebutkan bahwa: hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Pelimpahan untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind, asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dengan adanya otonomi inilah tugas-tugas pemerintah akan diperoleh manfaat yakni dimungkinkan untuk melakukan inovasi.

Berdasarkan Pasal 386 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan untuk meningkatkan kinerja, di dalam menyelenggarakan pemerintah daerah dapat melakukan sebuah inovasi. Pemerintah daerah diberikan kepercayaan dan diizinkan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dan serta mendorong daerah-daerah untuk menemukan potensi baru serta inovasi yang dapat mendukung dalam

pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah dengan adanya menciptakan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat umum. Untuk itu, pertimbangan walikota di dalam mengeluarkan surat-surat edaran inisendiri pada saat Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 ini adalah:

- 1) Pelaksanaan catur tata tertib pertanahan sebagai landasan operasional, hal ini dapat dilihat pada Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 Tentang Catur Tertib Pertanahan yang merupakan kebijakan pemerintah pada masa itu pernah menetapkan landasan pokok kebijaksanaan pertanahan yang bermaksud untuk menata kembali penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah dengan perbaikan kualitas pelayanan dibidang pertanahan agar tercipta suasana yang menjamin terlaksananya pembangunan baik yang ditandatangani pemerintah maupun sektorswasta. Catur tertib pertanahan sebagai landasan operasional adalah:¹⁰
 - a) Tertib hukum pertanahan
 - b) Tertib administrasi pertanahan
 - c) Tertib penggunaan tanah
 - d) Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup
- 2) untuk meminimalisir terjadinya kesalahan-kesalahan pada saat melakukan pengukuran serta kelancaran di dalam proses pensertifikasian segel tanah ke sertifikat tanah.

Dengan surat edaran yang didasari pada peraturan daerah kota Balikpapan tersebut, maka segel-segel tanah sudah dihentikan kemudian kecamatan setempat mengeluarkan produk baru yaitu Izin Membuka Tanah

¹⁰Rusmadi Murad, "*Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan DalamPraktek*", (Bandung: Mandar Maju, 2013), hlm. 39.

Negara sebagai pengganti segel tanah dimana nantinya segel-segel tanah itu di simpan oleh pihak kecamatan sebagai arsip negaradan dijadikan satu dalam suatu warkah tanah.

Kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dipimpin oleh camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Oleh karena itu, camat berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui Sekretaris Daerah. Pelimpahan sebagian kewenangan oleh bupati/walikota kepada camat dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah tersebut dapat dilihat dari pelimpahan kewenangan dengan atribusi yang ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota, karena atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah.¹¹

Kewenangan kecamatan di dalam membantu kinerja walikota untuk mengurus serta mengeluarkan surat keterangan izin membuka tanah negara sebagaimana dalam pasal 225 ayat (1) huruf d yakni camat mempunyai tugas untuk mengoordinasikan penerapan dan penegakan perda dan perkada, selain itu dalam pasal 226 ayat (1) ditegaskan bahwa camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Dalam pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan telah dijelaskan bahwa camat melaksanakan

¹¹ Agussalim Andi Gadjong, "*Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*", (Bogor: GhaliaIndonesia, 2007), hlm. 102.

kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh bupati/ walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, salah satunya mengenai perizinan, menurut penulis, perizinan ini terdapat kaitannya dengan pemberian surat keterangan Izin Membuka Tanah Negara oleh kecamatan terhadap pemohon yang telah memiliki segel tanah terlebih dahulu. Untuk itu dari analisis serta pemaparan penulis dapat dinyatakan bahwa lembaga yang memiliki wewenang (berdasarkan kewenangan atributif) dalam mengeluarkan Izin Membuka Tanah Negara/IMTN ialah kecamatan.

Adapun mekanisme pendaftaran tanah menggunakan Kertas Segel Tanah di Kota Balikpapan yakni:

- a) Sebelum Segel Tanah dilakukan pendaftaran ke Kantor pertanahan Balikpapan untuk ditingkatkan ke sertifikat, terlebih dahulu bukti segel tanah harus dimohonkan pendaftaran ke kantor camat setempat terlebih dahulu untuk dikeluarkan surat keterangan IMTN sebagai syarat untuk pendaftaran tanah sebagai pengganti atas segel tanah.
- b) Selanjutnya menurut pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah negara telah dijabarkan yakni:
 1. Segel tanah diajukan oleh pemohon ke kecamatan untuk diterbitkan surat keterangan IMTN dengan menyerahkan persyaratan kepada loket IMTN, persyaratannya yakni:¹²
 - a. Surat Permohonan.
 - b. Foto Copy KTP / Kartu Keluarga Pemohon yang masih berlaku.
 - c. Foto Copy KTP / Saksi-saksi Batas yang masih berlaku .

¹² Data yang diperoleh dari Kota Balikpapan tanggal 08 September 2017 dari Muara Rapak, Kelurahan Manggar Baru, Kelurahan Teritip, Kelurahan Baru Ilir, Kelurahan Baru Ulu dan Kelurahan Telagasari.

- d. Surat Pernyataan Menguasai Tanah Negara (terlampir).
 - e. Surat Kesaksian penggarapan (terlampir).
 - f. Surat Pernyataan Tidak Sengketa (terlampir).
 - g. Surat Pernyataan Kronologis Tanah (terlampir).
 - h. Surat Pernyataan Kesepakatan Bersama Penyerahan Penguasaan Tanah. (Jika di surat segel sudah atas nama pemohon tidak perlu mengisi Surat Pernyataan Kesepakatan ini).
 - i. Surat Pernyataan Penanaman Pohon Penghijauan/ Vegetasi (Menyerahkan bibit tanaman maksimal 3 pohon di kantor kecamatan Balikpapan Utara) .
 - j. Foto Copy KTP yang menyerahkan perawatan.
 - k. Dasar Surat permohonan IMTN .(Berupa Segel atau bukti kepemilikan tanah watas)
 - l. Melampirkan Surat Pernyataan Ahli Waris. apabila Tanah watas tersebut adalah tanah waris.
 - m. Melampirkan Surat Hibah apabila watas tanah tersebut hibah.
 - n. Melampirkan bukti pembelian jika watas tanah tersebut telah diperjualbelikan.
2. Kelengkapan persyaratan atau berkas yang telah diberikan kepada loket IMTN, setelah itu dilakukan pengecekan administrasinya, dan apabila sudah memenuhi persyaratan maka berkas pemohon diserahkan kepada Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan selanjutnya dilakukan pengecekan serta peregistrasian, dan selanjutnya berkas pemohon tersebut di berikan kepada Sekretaris Kecamatan untuk di lakukan

paraf, dan setelah itu yang terakhir di berikan kepada camat untuk di setujui berkas IMTN nya, dan setelah di setujui camat setempat selanjutnya akan masuk dalam antrian untuk dilakukan proses peninjauan dan pengukuran.

3. Setelah dilakukan pengukuran dan peninjauan lalu dibuatlah berita acara pengukuran serta diumumkan di kantor kecamatan atau kelurahan serta RT setempat dengan jangka waktu 30 hari, dan Apabila dalam 30 hari pengumuman tidak ada yang melakukan sanggahan maka 1 hingga 14 hari setelah itu akan diterbitkan surat IMTN lalu diserahkan kepada pemohon/pemegang segel tanah. Apabila ada sanggahan dari pihak lain maka akan diselesaikan terlebih dahulu dan pemrosesan IMTN akan ditunda untuk sementara waktu hingga selesai dan diketahui siapa pemegang yang berhak atas tanah tersebut.
4. Peninjauan serta pengukuran yang dilakukan hanya 2 kali saja dalam waktu seminggu yaitu hari senin dan rabu, dan inilah salah satu lambatnya pelayanan di dalam menerbitkan IMTN, dikarenakan pihak pemohon cukup banyak sedangkan untuk peninjauan dan pengukuran harus antri terlebih dahulu dikarenakan keterbatasan orang dibagian proses peninjauan dan pengukuran, karena lambatnya ini bisa memakan waktu berbulan-bulan apabila pemohonnya banyak, apabila ada sengketa, sekalipun sudah ditinjau serta diukur apabila didapat sanggahan maka prosesnya akan ditunda hingga sanggahan diselesaikan.
5. Setelah pemohon mendapatkan IMTN dari kecamatan setempat maka IMTN inilah yang akan dijadikan dasar untuk proses pendaftaran tanah pertama kali di kantor pertanahan serta memohonkan hak lama menjadi

sertifikat hak milik maupun hak guna bangunan yang telah memiliki kepastian hukum. Proses pendaftaran tanah ke kantor pertanahan wajib menggunakan IMTN sama seperti proses pendaftaran tanah yang menggunakan alas hak lama yang disebutkan dalam pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

6. Surat keterangan Izin Membuka Tanah Negara sebagai hak penguasaan tanah didaftarkan kepada kantor pertanahan kota untuk selanjutnya menjadi sertifikat, dalam pasal 12 ayat (1) PP 24/1997 meliputi Pengumpulan dan pengolahan data fisik, Pembuktian hak dan pembukuannya, Penerbitan sertifikat, Penyajian data fisik dan data yuridis, Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Jika bukti tertulis kepemilikan bidang tanah tidak lengkap ataupun tidak ada lagi, maka pembuktian penguasaan tanah itu dapat dilakukan melalui keterangan saksi ataupun pernyataan bersangkutan yang bisa dipercaya kebenarannya sesuai dengan pendapat Panitia Adjudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Dalam hal ini tidak ataupun tidak tersedianya secara lengkap alat-alat pembuktian tersebut maka Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, memberi petunjuk jalan keluar dengan menggantikan ketidaksediaan bukti-bukti kepemilikan bidang tanah tersebut dengan bukti penguasaan secara fisik atas tanah itu selama 20 (dua puluh) tahun ataupun lebih dari 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut oleh pemohon IMTN dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat:

1. bahwa penguasaan atau penggunaan tanah tersebut dilakukan secara nyata dengan itikad baik selama 20 tahun atau lebih 20 tahun secara berturut-turut;
2. bahwa pada kenyataannya penguasaan atau penggunaan tanah selama itu tidak diganggu gugat oleh pihak lain, karena itu diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa, kelurahan yang bersangkutan;
3. bahwa hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
4. bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk dapat mengajukan keberatan melalui pengumuman;
5. bahwa telah diadakannya penelitian mengenai kebenaran hal-hal yang telah disebutkan di atas;
6. bahwa pada akhirnya mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan di dalam keputusan berupa pengakuan hak-hak pemohon oleh Panitia Ajudikasi di dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik;

Ketentuan Pasal 76 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Permenag/Ka.BPN No. 3/1997) mengatur lebih lanjut mengenai bukti-bukti mengenai kepemilikan tanah yang tidak tersedia tersebut, sesuai yang tercantum pada Pasal 24 ayat (2) PP No. 24/1997. Permohonan yang diajukan tersebut harus disertai:

- 1) surat pernyataan dari pemohon IMTN yang menyatakan sebagai berikut:

- a) bahwa pemohon menguasai secara nyata tanah yang dimohonkan selama 20 tahun atau lebih 20 tahun secara berturut-turut, atau telah mendapatkan penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain yang telah lebih dulu menguasainya, sehingga dalam waktu penguasaan pihak pemohon dan pendahulunya tersebut berjumlah 20 tahun atau lebih.
 - b) bahwa penguasaan tanah itu dilakukan dengan itikad baik;
 - c) bahwa penguasaan dari tanah itu tidak pernah diganggu gugat dan diakui serta dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa, kelurahan yang bersangkutan;
 - d) bahwa tanah yang dimohonkan tidak memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, dan yang bersangkutan bersedia dituntut di muka Hakim secara pidana ataupun perdata jika diketahui memberikan keterangan palsu;
- 2) Keterangan Kepala Desa atau Lurah yang biasanya disebut dengan Surat Keterangan Tanah (SKT) dan sekurang-kurangnya memiliki 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya bisa dipercaya, karena pada fungsinya sebagai tetua adat setempat dan/atau penduduk yang telah lama bertempat tinggal di desa ataupun kelurahan letak tanah yang dimohonkan tidak mempunyai hubungan kekeluargaan dengan pemohon hingga derajat kedua baik di dalam kekerabatan vertikal ataupun horizontal, yang dapat dibenarkan apa yang dinyatakan oleh pemohon di dalam surat pernyataan.

Sedangkan mengenai tata cara dalam pemberian hak milik atas bidang tanah Negara, secara umum telah diatur di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara

Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Permen Agraria 9 Tahun 1999). Pemberian serta pembatalan Hak Guna Usaha, Hak Milik, Hak Pakai, Hak Guna Bangunan dan Hak Pengelolaan yang dilakukan oleh Menteri Agraria dan Pertanahan atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pemberian atau pembatalan hak ini, Menteri dapat melakukan pelimpahan kewenangan kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk. Mengenai pelimpahan kewenangan ini dituangkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Permohonan hak milik atas sebuah bidang tanah negara diajukan secara tertulis. Permohonan Hak Milik dapat diajukan kepada Kementerian melalui Kepala Kantor Pertanahan yang terdapat di daerah kerjanya meliputi letak tanah yang dimohonkan, dalam hal ini melalui Badan Pertanahan Nasional Kota Balikpapan.

Menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu Didaerah, Ijin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau Badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Maka dalam penerbitan Izin Membuka Tanah Negara membuktikan adanya penekanan pada izin tertulis yaitu dokumen untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu, kegiatan tertentu itu di dalam IMTN sebagai pembuktian

hak awal pengganti segel tanah selanjutnya dapat didaftarkan di kantor pertanahan untuk mendapatkan sertifikat hak milik atau hak guna bangunan, berdasarkan yuridis administratif, dengan adanya surat keterangan IMTN ini dapat meminimalisir terjadinya sengketa serta dapat memperbaiki sistem pelayanan dalam administrasi pendaftaran tanah di Kota Balikpapan.

Pada pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang dijadikan dasar atau alas hak lama untuk dapat didaftarkan ke kantor pertanahan ialah berupa segel tanah, dalam penjelasan tersebut bentuk-bentuk alat pembuktian tertulis dengan apapun namanya telah dianggap cukup untuk keperluan saat pendaftaran hak namun memang sangat berbeda untuk Kota Balikpapan yang dijadikan bukti awal penguasaan hak atas tanah ialah surat keterangan IMTN yang telah dikeluarkan oleh kecamatan setempat untuk luas maksimal 1.000 m², meskipun surat keterangan IMTN ini tidak disebutkan dan diatur dalam pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun IMTN ini telah diakui sebagai surat bukti awal penguasaan hak atas tanah di Kota Balikpapan dan sebagai pengganti segel tanah, penulis dapat mengategorikan IMTN di dalam penjelasan pasal 24 ayat (1) huruf m, di dalam penjelasan huruf m disebutkan bahwa lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam pasal II, VI dan VII ketentuan-ketentuan konversi UUPA. Yang dimaksudkan di dalam pasal II konversi merupakan hak atas bidang tanah yang memberikan wewenang atau sama dengan pasal 20 ayat (1) yaitu hak milik, untuk itu IMTN ini tetap dijadikan pembuktian awal penguasaan hak atas bidang tanah karena meskipun ini adalah hasil inovasi dari

pemerintahan daerah Kota Balikpapan, IMTN pada dasarnya sama dengan segel tanah dan sama sekali tidak merubah substansi serta isi dari sebuah segel tanah. Hanya saja dilakukan pengukuran kembali untuk mengetahui batasnya sesuai dengan perkembangan tanah yang ada.

Surat keterangan Izin Membuka Tanah Negara berdasarkan pemaparan penulis diatas merupakan bukti awal penguasaan hak atas tanah yang sama dengan segel tanah sesuai dengan pasal 22 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria yakni terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah karena hak milik menurut hukum adat ialah pembukaan tanah. Segel tanah adalah bukti penguasaan awal hak atas bidang tanah yang tidak berfungsi untuk syarat pendaftaran tanah dalam memperoleh sertifikat.

Sesuai pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Jadi sertifikat tetaplah merupakan tanda bukti haksah secara mutlak asalkan sesuai dengan data fisik dan yuridis dengan data surat ukur, untuk itu sertifikat yang telah dikeluarkan oleh kantor pertanahan tetap sah dan memiliki kepastian hukum. Izin Membuka Tanah Negara tetaplah menjadi suatu produk hukum yang dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat yang takut akan kehilangan haknya dan sekarang sudah menjadi pembuktian awal penguasaan hak atas tanah pengganti segel tanah di kota Balikpapan meski dalam waktu 3 tahun

harus diperpanjang apabilabelum didaftarkan peningkatan menjadi sertifikat di kantor pertanahan dan Izin Membuka Tanah Negara ini apabila melewati 3 tahun belum di tingkatkan statusnya ke Badan Pertanahan Nasional dapat diperpanjang selama 3 tahun lagi namun setelah 3 tahun itu masih belum juga di tingkatkan maka Izin Membuka Tanah Negara dianggap gugur. Pemegang hak wajib memohonkan lagi dari awal.

3.2 Apakah Izin Membuka Tanah Negara Telah Menjamin Perlindungan Hukum Pemilik Izin Membuka Tanah Negara Terhadap Tuntutan Pemilik Alas Hak Lainnya

Izin membuka tanah Negara adalah suatu tahapan administrasi yang ditempuh oleh para warga Kota Balikpapan ketika akan melakukan pendaftaran tanah pertama kalinya guna menerbitkan sertipikat tanah sebagai salah satu tanda bukti hak atas tanah. Izin membuka tanah Negara adalah guna menggantikan segel tanah sebagai alas hak atas tanah yang awal terhadap kepemilikan suatu hak atas tanah. Pemerintah Kota Balikpapan melalui perangkat pada satuan kerja membuat suatu regulasi yang mengatur tentang tata cara dalam rangka guna mewujudkan tujuan pendaftaran tanah sebagai salah satu tertib administrasi pertanahan, sebagai upaya untuk menghindari adanya kasus pertanahan dengan mengundang Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara yang kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Keberadaan izin membuka tanah Negara yang telah dianggap sebagai pengganti segel sampai

pada saat ini telah berhasil mengurangi kasus pertanahan yang terjadi akibat adanya tumpang tindih kepemilikan lahan.

Tumpang tindih kepemilikan lahan ini pada awal mula terjadinya dikarenakan adanya beberapa segel tanah terhadap suatu tanah yang sama, dimana masing-masing segel tanah tersebut dimiliki oleh orang yang berbeda. Keberadaan segel tanah sebagai alas hak atas tanah pertama kali yang dimiliki sebagai salah satu bukti kepemilikan hak atas tanah dapat dipersamakan dengan adanya girik, pipil, letter C dan surat pernyataan tanah pada berbagai daerah. Keseluruhan contoh tersebut adalah bukan termasuk bukti kepemilikan sah yang dapat dijamin kebenarannya oleh Negara, namun keseluruhan tersebut adalah bukti awal kepemilikan hak atas tanah. Bukti awal kepemilikan hak atas tanah tersebut nantinya harus diajukan proses pendaftaran tanah kepada Kantor Pertanahan setempat guna didapatkan sertipikat hak atas tanah. pendaftaran yang demikian peneliti asumsikan adalah merupakan termasuk pada pendaftaran hak atas tanah baru yang dibuktikan dengan adanya pemberian hak dari pejabat yang memiliki wewenang memberikan hak kepada yang bersangkutan sesuai ketentuan yang berlaku, sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dikatakan pada pendaftaran hak atas tanah baru karena sebelumnya belum pernah dilekati oleh suatu hak atas tanah apapun diatas tanah yang dimohonkan tersebut. Pemberian hak atas tanah pun dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Balikpapan berdasarkan kewenangan yang telah diberikan langsung oleh Undang-Undang secara atribusi melalui Peraturan Presiden

Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Melalui peraturan tersebut, maka pendaftaran tanah adalah merupakan wewenang dari Badan Pertanahan Nasional, sehingga Badan Pertanahan Nasional lah yang berwenang untuk memberikan penetapan atas kepemilikan suatu hak atas tanah kepada seseorang yang dianggap berhak untuk menguasainya dengan memperhatikan aturan-aturan dan norma hukum terkait dengan kepemilikan tanah yang berlaku di Indonesia.

Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan Kota Balikpapan melakukan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan baik secara sporadik maupun secara sistematis dalam rangka mewujudkan tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah yakni untuk menjamin adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak keperdataan kepemilikan suatu hak atas tanah. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka diharapkan terjalin kepastian hukum hak-hak atas tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ini. Pasal 19 ayat 1 UUPA telah menentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Adapun ketentuan yang dimaksud oleh Pasal 19 ayat 1 UUPA ini adalah peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah mengatur tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Disamping

Pasal 19 UUPA yang memerintahkan pada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA yang juga merupakan dasar pensertipikatan tanah.

Tujuan dari pendaftaran tanah tercantum dalam Pasal 3 PP No 24 Tahun 1997 adalah :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum 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.

Penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran tanah yang dilakukan sesuai dengan ketentuan UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah itu adalah dengan mempergunakan asas publisitas dan asas spesialisitas. Dengan adanya Daftar umum ini, maka siapa saja pihak yang ingin serta-merta mengetahui data tersebut tidak perlu lagi melakukan penyelidikan langsung ke lokasi tanah yang bersangkutan karena segala data-data tersebut dapat dengan mudah didapat di kantor agraria kabupaten/kota setempat. Karena itu setiap peralihan hak atas tanah dapat berjalan dengan lancar serta tertib dan tidak memakan waktu yang lama.

Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah mempunyai asas-asas antara lain :

- a. Asas sederhana
- b. Asas aman
- c. Asas terjangkau
- d. Asas mutakhir
- e. Asas terbuka

Berdasarkan hal yang ada diatas, maka jelaslah maksud dan tujuan mendaftarkan tanah/ mendaftarkan hak atas tanah ialah guna memberi jaminan adanya kepastian hukum yang berkenaan dengan data yang sudah pasti bidang tanah tersebut dalam rangka pembuktian jika terdapat persengketaan atau dalam rangka membuka kesempatan kepada umum yang ingin mengetahui hal-hal tanah tersebut. Di sinilah terdapat hubungan antara asas publisitas dengan asas spesialisitas dalam pelaksanaan hak atas tanah di wilayah Republik Indonesia.

Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 Pendaftaran Tanah dibagi dalam dua kegiatan yaitu :

- a. Pendaftaran untuk pertama kali (*initial registration*)
- b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*)

Didalam Pasal 13 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran Tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Namun dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis , tidak lagi melalui Prona melainkan dengan Ajudikasi. Kepala Kantor Pertanahan di bantu oleh Panitia

Ajudikasi yang telah dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk Ajudikasi menurut Pasal 1 angka 8 PP Nomor 24 Tahun 1997 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.

Tujuan akhir penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai suatu *legal cadaster* adalah diperolehnya tanda bukti pemilikan hak atas tanah (sertipikat). Adanya sertipikat tersebut maka diperoleh jaminan kepastian hukum, yaitu kepastian kepemilikan hak atas tanah yang dikuasainya.

Apabila dilihat dari aspek jaminan yang diberikan dengan memberikan Surat Tanda Bukti Hak atas Tanah (Sertipikat Hak atas Tanah), sebagai alat Pembuktian, maka Rechts Kadaster (pendaftaran Tanah) ini mengenal 2 (dua) macam sistem, yaitu:¹³

1. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang hak lah yang membuat orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan.

¹³Ali Achmad Chomzah, "*Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia jilid 2*", (Jakarta: Prestasi Pustaka 2004), hlm. 66

Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak.

2) . Sistem Publikasi Negatif

Sistem pulikasi negatif bukan pendaftaran, tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membuat orang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang haknya yang baru.

Dalam sistem ini belaku asas yang juga dikenal sebagai *nemo plus juris*. Asas ini berasal dari Hukum Romawi yang selengkapnya : *nemo plus juris alium transferre potest quam ipse habet*. Orang tidak dapat menyerahkan atau tidak dapat memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri miliki. Maka data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak boleh menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan, bahwa dialah pemegang hak sebenarnya.

Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP Nomor 24 tahun 1997 bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang belaku

sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 3 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang telah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali tentang kegiatan tertentu yang telah ditugaskan kepada pejabat lain. Yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri. Dalam menjalankan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya pembuatan akta PPAT, pembuatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) oleh notaris, pembuatan akta ikrar wakaf oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, pembuatan Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang, dan Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Ajudikasi.

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa sertifikat hak tanah. Berhubung dengan itulah, maka pendaftaran tanah sering disebut juga dengan pensertipikatan tanah. Dalam Prona, kegiatan ini diselenggarakan secara massal, dan bukan orang-perorangan / badan hukum. Oleh sebab itu pula, Prona sering disebut sebagai pensertipikatan tanah secara massal.

Menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 terdapat dua macam sertifikat yaitu:

a. Sertifikat hak atas tanah

Sertipikat dimaksud terdiri atas salinan buku tanah dan salinan surat ukur, keduanya dijilid menjadi satu dengan diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau badan hukum mempunyai suatu hak atas suatu bidang tanah (Pasal 13 PP Nomor 10 Tahun 1961).

b. Sertipikat Sementara

Pasal 17 PP Nomor 10 Tahun 1961 menyebutkan :

- 1) Sertipikat sementara, yaitu sertipikat tanpa surat ukur, mempunyai fungsi sebagai sertipikat.
- 2) Sertipikat sementara mempunyai kekuatan sebagai sertipikat.

Menurut Pasal 17 tersebut diatas, sertipikat sementara mempunyai fungsi sebagai sertipikat ,dan mempunyai kekuatan sebagai sertipikat, artinya merupakan surat tanda bukti hak. Karena tidak ada surat ukurnya dengan sendirinya sertipikat sementara tidak membuktikan sesuai mengenai luas dan batas-batas tanahnya, Sebagai ganti surat ukur dalam sertipikat sementara itu dimuat gambar situasi. Gambar situasi ini tidak mempunyai kekuatan pembuktian sebagai surat ukur.Oleh sebab itu, berlainan dengan sertipikat, maka sertipikat sementara hanya merupakan alat bukti yang kuat mengenai macam haknya dan siapa yang mempunyai(subjek haknya). Pembuktian itu diberikan oleh salinan buku tanah yang merupakan bagian dari sertipikat sementara tersebut .Namun sekarang ini sertipikat sementara sudah tidak ada lagi.

Menurut ketentuan dalam Pasal 32 ayat (1) PP 24 tahun 1997 bahwa sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian

yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi yang meliputi permukaan bumi yang berada dibawah air, termasuk air laut.¹⁴

Seperti diketahui, secara umum tanah dapat dibedakan menjadi 2(dua) :

- a. Tanah Hak adalah tanah yang telah dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu.
- b. Tanah Negara adalah Tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.

Langsung dikuasai, artinya, tidak ada pihak lain diatas tanah itu. Tanah itu juga disebut tanah negara bebas. Menurut UUPA semua tanah dikawasan Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Tanah negara dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu:¹⁵

1. Tanah Negara Bebas adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan negara, diatas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara. Tanah negara bebas bisa langsung dimohon oleh kita kepada negara/ Pemerintah dengan melalui suatu prosedur yang lebih pendek daripada prosedur terhadap tanah negara tidak bebas.
2. Tanah negara tidak bebas adalah tanah negara belum diatasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak oleh pihak lain.

¹⁴ Budi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 18

¹⁵ Herman Hermit, "*Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah PEMDA*", (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm. 111.

Contoh: Tanah negara yang di atasnya ada Hak Pengelolaan yang dipunyai oleh : Pemerintah Daerah / Kota, Perum Perumnas, Pertamina, Bulog, Badan Otoritas khusus dan badan-badan pemerintah lainnya yang keseluruhan modal/ sahamnya dipunyai oleh pemerintah dan/ atau pemerintah daerah.

Yang dimaksud dengan tanah negara adalah sama dengan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Jadi tanah negara adalah semua tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA. Tanah yang sudah dimiliki oleh suatu badan/instansi Pemerintah, adalah tanah negara pula, tetapi sudah diberikan dan melekat hak atas sesuai ketentuan yang berlaku (Hak Pakai dan Hak Pengelolaan).¹⁶

Pemerintah dalam memberikan penguasaan atas suatu tanah biasanya juga memberikan IMB (Ijin Mendirikan Bangunan). Jika seseorang atau badan tidak mendapatkan ijin maka, tidak dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Tanah Negara yang dapat dimintakan menjadi tanah hak dapat berupa :¹⁷

- a) Tanah negara yang masih kosong atau murni, tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani hak suatu apapun.
- b) Tanah Negara yang berasal dari konversi Hak Barat yang telah berakhir waktunya.
- c) Tanah hak yang statusnya ditingkatkan.
- d) Tanah hak yang statusnya diturunkan dengan pelepasan hak.

¹⁶ John Salindeho, "*Masalah Tanah Dalam Perkembangan*", (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm. 171

¹⁷ Achmad Chulaemi, "*Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*", (Semarang: FH Undip, 1986), hlm. 69

Pemerintah kota Balikpapan melalui kewenangan pembentukan peraturan daerah membentuk Perda IMTN dengan mempertimbangkan bahwa kegiatan membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara di Kota Balikpapan berkembang dengan pesat sehingga dibutuhkan pengaturan perizinan di bidang pertanahan yang tidak hanya mampu menumbuhkan iklim investasi tetapi juga berpihak kepada kesejahteraan masyarakat dan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Kegiatan atau usaha yang dilakukan dengan membuka memanfaatkan tanah negara harus berdasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan berorientasi padapeningkatan kesejahteraan masyarakat, kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta kemampuan fisik tanah itu sendiri.

Hal tersebut di atas secara tegas dinyatakan pada konsideran Perda IMTN. IMTN adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perorangan atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.¹⁸ Sementara itu subyek IMTN adalah setiap orang atau badan hukum yang membuka Tanah Negara.¹⁹ Sedangkan Obyek IMTN adalah semua tanah Negara yang dimohonkan untuk dibuka /atau dimanfaatkan yang meliputi tanah pertanian dan tanah non pertanian.

Adanya tertib administrasi dibidang pertanahan khususnya di Kota Balikpapan menjadi salah satu hal yang melatar belakangi pembentukan

¹⁸ 73 Pasal 4 Poin 1 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara

¹⁹ Pasal 4 Poin 2 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

Perda IMTN ini. Hal tersebut mengingat banyaknya tumpang tindih kepemilikan tanah yang berdasarkan alas hak yang dikenal dengan segel oleh masyarakat Balikpapan. Namun dalam peraturan daerah IMTN ini pada bagian konsideran pertimbangan hukum tidak disebutkan secara tegas pasal yang memerintahkan pembentukan IMTN.

Proses pembuatan segel tanah ini kebanyakan dilakukan dengan cara melalui para aparat pemerintahan Desa, dengan membayar tarif tertentu. Padahal surat tanah ini hanyalah surat keterangan untuk menggarap suatu tanah tertentu dan penggarap harus membayar pajak dari tanah yang telah digarap tersebut yang nama sebenarnya ialah Surat Keterangan Penguasaan Fisik di Bidang Pertanahan, menerangkan bahwa dalam penguasaan tanah atau lahan oleh yang bersangkutan, tidak diterangkan oleh pihak yaitu Pemerintahan Desa. Di dalam surat tanah ini posisi Kepala Desa dan Ketua RT hanya selaku mengetahui saja, yang sangat dititik beratkan ialah pihak yang menguasai tanah atau lahan tersebut, dimana jika ia memuat data yang palsu atau rekayasa bersedia dituntut pidana atau perdata secara hukum yang berlaku. Di sini yang sangat memprihatinkan mengenai penguasaan tanah ataupun lahan ini ialah, seseorang yang telah memegang segel tanah kebanyakan tak mengurus tanah/lahan dimaksud, dibiarkan tanpa digarap sebagaimana mestinya. Sebagian besar pembuatan segel tanah dilakukan berdasarkan dan berpedoman pada sehelai kertas peta desa, diplot untuk kemudian dibagi-bagikan kepada mereka yang mau dan mampu membayar harga yang ditawarkan. sebagian besar pembuatan segel tanah dilakukan di atas meja, berdasarkan dan berpedoman pada sehelai kertas peta desa, diplot

untuk kemudian dibagi-bagikan kepada mereka yang mau dan mampu membayar harga yang ditawarkan.²⁰

Segel yang sebenarnya adalah surat pajak hasil bumi, sebelum diberlakukannya UUPA memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA segel bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah, dan terakhir dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dikenal sebagai surat keterangan tanah berupa segel adalah tanda pembayaran atau pelunasan pajak bukan merupakan pemilikan hak.²¹

Banyaknya segel yang di keluarkan oleh ketua RT setempat ataupun lurah menyebabkan segel ini menjadi tumpang tindih. Oleh karena itu untuk mengatasi tumpang tindih kepemilikan tanah pemerintah kota Balikpapan mengeluarkan aturan yang mewajibkan masyarakat kota Balikpapan yang ingin mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh hak atas tanah harus terlebih dahulu mendaftarkan segel mereka untuk didaftarkan IMTN.

Hal tersebut di atas secara implisit diatur dalam Pasal 3 Perda IMTN yang menentukan bahwa Penetapan Peraturan Daerah ini bertujuan untuk memberikan pedoman pelaksanaan pelayanan IMTN dan mengarahkan serta mengendalikan orang ataupun badan hukum di dalam membuka tanah negara mengingat bahwa penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku,

²⁰Kompasiana, "*segel tanah si pembuat masalah*", diakses di <http://www.kompasiana.com> pada tanggal 06 Juni 2018

²¹ Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

daya dukung dan daya tampung lingkungan serta kemampuan fisik tanah itu sendiri.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, di mana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat penting dan perlu mendapatkan perhatian secara serius dan seksama dalam rangka pengumpulan data dan menentukan status atau pemilikan dan penguasaan atas sebidang tanah. Hal ini dipertegas dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997:

1. Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau Perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.
2. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Permohonan pendaftaran tanah adalah meliputi permohonan untuk mendaftarkan hak baru, hak lama atau pengukuran untuk keperluan tertentu dapat diajukan oleh pemohon sendiri atau melalui PPAT. Pada dasarnya setiap hak atas tanah di Indonesia wajib didaftarkan. Hal ini terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah guna memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu ditandai dengan adanya sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan tanah. Ketentuan Pasal 19 UUPA dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.²²

Di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di dalam Paragraf 2 Pasal 24 diatur mengenai pembuktian hak lama. Jadi Pasal ini hendak menentukan tentang pembuktian hak lama dari seorang pemilik yang hendak mendaftarkan tanahnya. Isi Pasal ini secara lengkap sebagai berikut:

Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997:

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yg bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia

²² J. Andy Hartanto, "*Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertipikat*", (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009), hlm.25

Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan 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 pendahulu-pendahulunya, dengan syarat :
- a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
 - b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Jadi pada Pasal ini hendak mengatur, mengenai seseorang yang hendak mensertifikatkan hak atas tanahnya, yang berasal dari pembuktian hak lama, maka yang bersangkutan wajib melengkapi: alat bukti tertulis, dan jika tidak ada alat bukti tertulis, dapat dengan saksi-saksi atau pernyataannya sendiri yang kadar kebenarannya dianggap cukup. Apabila jika tidak ada lagi alat bukti tertulis, atau saksi-saksi, barulah meneruskan ke bukti selanjutnya yang kedua yaitu kenyataan penguasaan fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (duapuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon atau orangtuanya/ keluarganya/leluhurnya.

Berbeda hal dengan penguasaan fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut, Izin Membuka Tanah Negara Dapat menjadi dasar untuk pendaftaran tanah karena secara yuridis formal telah ditentukan secara eksplisit dalam Pasal 11 Perda IMTN di mana ditentukan bahwa pemegang izin dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh hak atas tanah dalam jangka waktu 3 tahun

terhitung sejak IMTN diterbitkan. Di mana dalam penerbitan IMTN masyarakat yang telah mengurus Izin Membuka Tanah Negara dan selanjutnya memiliki IMTN memiliki hak untuk membuka dan atau memanfaatkan tanah Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pemegang alas hak yang ada wajib mengajukan permohonan IMTN sebelum mengajukan hak atas tanah.²³

Alas hak yang dimaksud dalam Perda ini mengacu pada Segel yang diakui keberadaannya dalam Pasal 24 ayat (1) PP 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah, Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Dari ketentuan Pasal tersebut, segel dapat dikategorikan sebagai hak-hak lama yang dibuktikan dengan alat-alat bukti. Sementara itu Pasal 6 ayat (1) Perda IMTN menentukan bahwa setiap orang atau badan hukum yang membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara wajib memiliki IMTN dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Ketentuan Pasal tersebut meliputi pula kewajiban pemilik segel sebagaimana telah diakui oleh Negara sebagai alas hak penguasaan tanah untuk mendaftarkan segel tersebut menjadi surat

²³82 Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izinmembuka Tanah Negara

IMTN. Walaupun surat keterangan Izin Membuka Tanah Negara tidak masuk atau diatur di dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun IMTN ini diakui sebagai pembuktian awal penguasaan hak di Balikpapan sebagai pengganti segel tanah, penulis dapat mengategorikan pada penjelasan pasal 24 ayat (1) huruf m, di dalam penjelasan huruf m ditentukan bahwa lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam pasal II, VI dan VII ketentuan ketentuan konversi UUPA.

Pemegang IMTN dapat mendaftarkan untuk di tingkatkan menjadi sertipikat untuk memperoleh Hak Atas Tanah karena jangka waktu IMTN hanya 3 (tiga) tahun sejak IMTN itu telah diterbitkan. Dalam hal permohonan untuk selanjutnya memperoleh hak atas tanah dan apabila belum dapat dilakukan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun itu, terhitung sejak IMTN diterbitkan, maka pemegang IMTN diwajibkan untuk mengajukan permohonan perpanjangan izin yang bersifat wajib paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum masa berlaku izin IMTN tersebut berakhir.

Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara menegaskan IMTN telah berlaku untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun kedepan terhitung sejak ditandatanganinya izin dan dapat di perpanjang 1 (satu) kali, jadi hanya berlaku 6 (enam) tahun. Tetapi bila pemegang IMTN tetap belum mendaftarkan IMTN untuk mengajukan hak atas tanah kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) kota Balikpapan setempat, pemilik IMTN harus mengajukan permohonan kembali untuk penerbitan IMTN. Pengaturan sebagaimana dimaksud diatas agar

masyarakat dapat segera mendaftarkan IMTN tersebut ke kantor badan pertanahan untuk penerbitan setipikat.

Pendaftaran tanah yang berdasarkan IMTN hanya berlaku untuk pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali terhitung setelah diterbitkan Peraturan Daerah tentang IMTN tersebut. Tetapi untuk masyarakat yang telah mendaftarkan hak atas tanah berdasarkan segel yang telah diurus oleh BPN tidak perlu lagi untuk kembali mendaftarkan tanahnya untuk penerbitan IMTN, sama halnya untuk masyarakat yang telah memperoleh sertifikat juga tidak perlu mendaftarkan lagi tanahnya ke IMTN. Perda ini berlaku hanya untuk tanah yang belum di daftarkan sertifikat setelah dikeluarkannya perda IMTN.

Proses pemohon IMTN yang sedang berlangsung dapat di hentikan bila ada seseorang yang mengajukan keberatan. Bila surat IMTN itu telah di terbitkan tetapi ada seseorang yang menyanggah atau keberatan terlebih dahulu seseorang yang merasa keberatan tersebut harus mendaftarkan sanggahan tersebut ke PTUN untuk pembatalan IMTN dan juga ke pengadilan umum untuk tuntutan perdatanya. Hal tersebut sama halnya dengan sanggahan untuk pemilik sertifikat. Maka dari itu diperlukan teori pelindungan hukum dalam mendapatkan keputusan yang adil terkait pemegang IMTN.

Keberadaan hukum di dalam masyarakat merupakan suatu sarana prasarana untuk menciptakan sebuah ketentraman dan ketertiban masyarakat banyak sehingga di dalam hubungan antara anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Hukum ialah perlindungan

kepentingan antar manusia yang berbentuk norma atau kaidah yang mengandung isi bersifat umum dan normatif, umum dikarenakan berlaku bagi siapa saja individu dan normatif karena menentukan apa yang dapat di perbolehkan dan tidak diperbolehkan dilakukan, dan menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan terhadap kaidah. Perlindungan hukum terdiri dari suku kata perlindungan dan hukum. Artinya perlindungan menurut hukum serta undang-undang yang berlaku.

Pengertian perlindungan hukum ialah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum yang baik yaitu bersifat *represif* dan *preventif*. Perlindungan hukum sebagai suatu gambar dari sebuah fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan ketertiban, keadilan, kepastian, kemanfaatan dan juga kedamaian. Penulis memaknai suatu perlindungan hukum adalah jaminan atas keberlakuan hukum tersebut guna melindungi hak-hak dari subyek hukum. Perlindungan hukum yang diberikan oleh Negara kepada subyek hukum pun diwujudkan dari keberlakuan peraturan perundang-undangan terkait yang relevan terhadap jenis perlindungan hukum tersebut yang dibutuhkan oleh subyek hukum terkait.

Abdul Kadir Muhammad berpendapat perlindungan hukum adalah upaya yang diatur Undang-Undang guna mencegah terjadinya pelanggaran oleh orang yang tidak berhak. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa perlindungan hukum ialah memberi pengayoman kepada hak asasi manusia yang telah dirugikan oleh orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat umum atau individu agar dapat dinikmati semua hak yang telah

diberikan oleh hukum. Peneliti berpendapat bahwa perlindungan hukum dapat diartikan juga sebagai pemberian jaminan atau kepastian hukum apabila seseorang akan mendapatkan apa yang telah menjadi hak dan kewajibannya sehingga dapat merasakan sebuah keamanan.

Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapat bahwa dengan tindak pemerintahan sebagai titik sentral, dikaitkan dengan perlindungan hukum maka ada 2 (dua) macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu:²⁴

- a) Perlindungan hukum *preventif*, yaitu perlindungan dimana rakyat di berikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu putusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive. Perlindungan preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Maka dari pada itu arti perlindungan *preventif* sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang *preventif* pemerintah terdorong untuk bersikap lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi agar tidak merugikan masyarakat.
- b) Perlindungan hukum *represif* adalah upaya perlindungan yang dilakukan melalui badan peradilan, baik peradilan umum maupun peradilan administrasi negara. Oleh karena itu perlindungan hukum *represif* bertujuan untuk menyelesaikan perselisihan dan sengketa.

Bentuk perlindungan hukum secara preventif dapat berupa mendayagunakan secara maksimal bentuk pengawasan dan mempunyai prinsip kehati-hatian dalam penerbitan surat IMTN dengan menaati dan

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Loc. cit.*, hlm. 48.

mengikuti tatacara yang telah ditentukan oleh peraturan daerah dan kecamatan Balikpapan karena pemerintah Kota Balikpapan telah melimpahkan wewenangnya kepada kecamatan selaku pejabat yang memiliki wewenang untuk mengeluarkan surat keterangan IMTN sebagai pengganti segel tanah yang bertujuan untuk melindungi warganya.

Peraturan daerah Kota Balikpapan harus diikuti dan ditaati agar dapat melindungi pemegang hak atas tanah karena ketika sudah mempunyai surat IMTN dapat ditingkatkan haknya dan dapat mempermudah dalam proses pendaftaran tanah di kantor pertanahan setempat dan surat IMTN menjadi alas bukti hak kepemilikan awal tanah. Hal ini sejalan dengan pendapat Philipus M. Hadjon di dalam teori perlindungan hukum preventif yaitu dengan adanya peraturan daerah ini maka mewajibkan pemerintah bersikap sangat hati-hati dalam mengambil sebuah keputusan yang didasari pada diskresi.

Adapun bentuk perlindungan hukum secara represif dapat melalui 2 (dua) jalan yaitu Non litigasi dan litigasi. Dalam menyelesaikan sengketa Surat IMTN secara non litigasi dapat dilakukan melalui mediasi antara kedua belah pihak dan yang menjadi mediator adalah camat setempat karena yang diberikan kewenangan untuk membuat surat IMTN adalah kecamatan. Sedangkan bila dilakukan secara litigasi, terlebih dahulu musyawarah mufakat, apabila musyawarah mufakat tidak tercapai dapat dilakukan gugatan ke pengadilan sehingga pengadilan dapat memutuskan secara adil siapa pemegang surat IMTN yang mempunyai hak sebenarnya berdasarkan bukti-bukti yang ada.

IMTN dimaksudkan memberikan perlindungan hukum yang bersifat administrasi dan bukan bersifat keperdataan. Maksudnya adalah bahwa pemilik IMTN sudah mendapatkan perlindungan hukum dalam aspek administrasi saja, tetapi tidak ada jaminan bahwa dengan memegang IMTN maka seseorang bisa menjadi pemilik hak atas tanah sebelum IMTN tersebut didaftarkan untuk diproses menjadi sertifikat hak milik. Izin membuka tanah negara dapat menjadi dasar untuk pendaftaran tanah karena secara yuridis formal telah ditentukan secara eksplisit dalam Pasal 11 Perda IMTN yang menentukan bahwa pemegang izin dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh hak atas tanah dalam jangka waktu 3 tahun terhitung sejak IMTN diterbitkan. Dalam penerbitan IMTN masyarakat yang telah mengurus Izin Membuka Tanah Negara dan selanjutnya memiliki IMTN memiliki sebuah hak untuk membuka atau memanfaatkan tanah Negara itu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pemegang alas hak wajib mengajukan permohonan IMTN terlebih dahulu sebelum mengajukan hak atas tanah.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

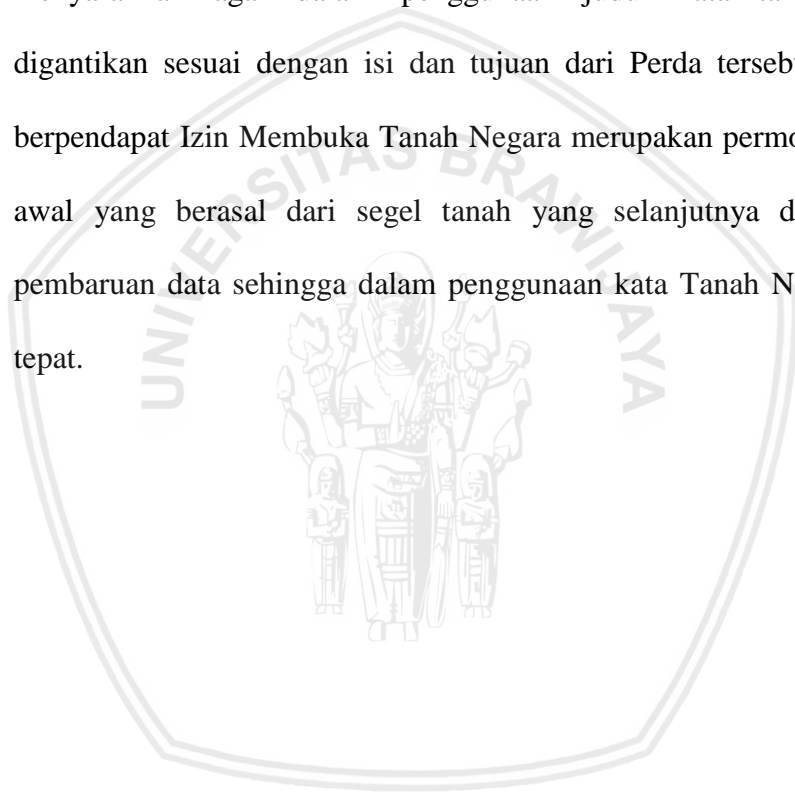
4.1.1 Izin membuka tanah Negara pada dasarnya adalah seperti segel tanah yang digunakan sebagai alas hak awal yang digunakan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah awal dan dijadikan sebagai dasar dilakukannya proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan. Segel tanah pun lambat laun telah ditinggalkan dan tidak lagi dipergunakan di berbagai daerah karena kerap dianggap sebagai sumber dan rawan konflik, setidaknya hal tersebut pun telah dibuktikan oleh Pemerintah Kota Balikpapan yang sebelumnya adalah asumsi hipotesa. Peneliti berpendapat bahwa dengan adanya izin membuka tanah Negara di Kota Balikpapan telah mampu mengurangi terjadinya kasus pertanahan yang diakibatkan oleh segel tanah sehingga tercapainya tertib administrasi guna pendaftaran tanah.

4.1.2 Izin membuka tanah Negara dimaksudkan memberikan perlindungan hukum yang bersifat administratif dan bukan bersifat keperdataan, sehingga pemohon pendaftaran tanah dapat memiliki bukti yang menguatkan terkait dengan kepemilikan tanah yang didasari dengan kepemilikan izin membuka tanah Negara yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Balikpapan.

4.2 Saran

4.2.1 Diharapkan bagi satuan kerja Pemerintah Kota Balikpapan agar dapat melakukan peninjauan ulang terhadap kata Tanah Negara di dalam

Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Karena tanah Negara memiliki perbedaan arti di dalam Peraturan Daerah tersebut. Penggunaan kata Tanah Negara dapat menimbulkan perbedaan pendapat dikalangan peneliti dan praktisi hukum dikarenakan memiliki arti yang cukup luas dan tidak tepat dengan isi dan tujuan dari Peraturan Daerah tersebut. Peneliti menyarankan agar dalam penggunaan judul kata tanah negara digantikan sesuai dengan isi dan tujuan dari Perda tersebut. Peneliti berpendapat Izin Membuka Tanah Negara merupakan permohonan hak awal yang berasal dari segel tanah yang selanjutnya dimohonkan pembaruan data sehingga dalam penggunaan kata Tanah Negara tidak tepat.



DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. I Pemahaman Awal*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010.
- Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, Semarang: FH Undip, 1986)
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia jilid 2*, Jakarta: Prestasi Pustaka 2004
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Erik Santoso, *Makalah Permasalahan Tanah di Indonesia*, Palangka Raya: Fakultas Hukum, Universitas Palangka Raya, 2011.
- F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Bina Citra, 1997.
- Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda*, Bandung: Mandar Maju, 2004.
- J. Andy Hartanto, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertipikat*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009.
- , *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, Surabaya: LaksBang Justitia, 2014
- John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Perkembangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993.



- JW. Muliawan, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Sebuah Kajian Normatif Untuk Keadilan Bagi Masyarakat*, Jakarta: Manajemen, 2009.
- Muh. Hasrul, *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif*, Makasar: Disertasi, Universitas Hasanuddin, 2017.
- Muhammad Bakrie, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reforma Agraria)*, Malang: UB Press, 2011.
- Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Jakarta: Grafika, 2013.
- Peter Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2008.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.
- Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*, Bandung: Mandar Maju, 2013.
- Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, 2006.
- Tim Penyusun Pusat Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Jakarta: Balai Pustaka, 2007.
- W. J. S Purwodawinto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1994.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Internet:

- Kompasiana, *segel tanah si pembuat masalah*, diakses di <http://www.kompasiana.com> pada tanggal 06 Juni 2018.
- Dwika, *Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum*, di akses di <http://kompasiana.com> pada tanggal 18 Januari 2018.

Undang-undang

Republik Indonesia Undang-undang Dasar Tahun 1945

Republik Indonesia Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah

Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

