



UPAYA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN
HAK ATAS TANAH ANTARA PERSEORANGAN
DENGAN INSTANSI PEMERINTAH
(Studi Kasus di Wilayah Kota Bekasi)

TESIS

Disusun
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2
Program Studi Magister Kenotariatan

Oleh
H. AEP SAEPUDIN
110 102 104 00107

PEMBIMBING :
H. Achmad Chulaemi, SH.

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2012

UPAYA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN
HAK ATAS TANAH ANTARA PERSEORANGAN
DENGAN INSTANSI PEMERINTAH
(Studi Kasus di Wilayah Kota Bekasi)

Disusun Oleh :

Oleh
H. AEP SAEPUDIN
110 102 104 00107

Dipertahankan di hadapan Dewan Penguji
Pada tanggal 26 April 2012

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan

Pembimbing,

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro

H. Achmad Chulaemi, S.H.

H. Kashadi, S.H., M.H.
NIP. 19540624 198203 1 001

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **H. Aep Saepudin**, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / Lembaga Pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. Tidak keberatan untuk dipublikasikan oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 26 April 2012

Yang menerangkan,

H. Aep Saepudin

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji syukur kehadirat Allah Swt, yang telah memberikan berkah, rahmat serta karunianya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul : **“UPAYA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH ANTARA PERSEORANGAN DENGAN INSTANSI PEMERINTAH (Studi Kasus di Wilayah Kota Bekasi)”**

Penulisan tesis ini bertujuan untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan guna mencapai gelar MKn (Magister Kenotariatan) pada Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini belum tentu selesai tanpa adanya pihak-pihak yang telah berjasa membimbing, mengarahkan, memberikan semangat dan motivasi serta memberikan data kepada penulis, untuk itu dengan segala kerendahan hati yang tulus, penulis ingin mempergunakan kesempatan ini untuk menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak H. Achmad Chulaemi, SH. selaku Dosen Pembimbing yang dengan tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dengan penuh kesabaran dan perhatiannya dalam memberikan pengarahan serta saran-saran kepada penulis.

Begitu pula atas jasa dan peran serta Bapak/Ibu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada Yth :

1. Bapak Prof. Sudharto P. Hadi, MES.PhD., selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. Dr. dr. Anies M.Kes., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Prof. Dr. Budi Santoso, S.H., M.S. selaku Sekretaris Bidang Akademik Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
5. Bapak Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum. selaku Sekretaris Bidang Keuangan Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang, dan selaku Dosen Wali kelas B3;
6. Bapak/Ibu Dosen pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah dengan tulus membuka ilmunya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
7. Tim Reviewer proposal penelitian serta Dewan Penguji yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan (MKn) pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas

Diponegoro Semarang;

8. Staf administrasi Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberi bantuan selama proses perkuliahan;.
9. Bapak Jumalianto, SH.,MH., selaku Plt. Kasi Sengketa Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kota Bekasi yang telah membantu memberikan data dan informasi kepada penulis;
10. Bapak Yayat Hidayat, SH., selaku Staf Kantor Pertanahan Kota Bekasi, yang telah membantu memberikan data dan informasi kepada penulis;
11. Para pihak yang telah membantu memberikan masukan guna melengkapi data yang diperlukan dalam pembuatan tesis ini.

Semoga segala bimbingan, pengarahan, petunjuk maupun dukungan baik moril maupun materiil yang telah diberikan kepada penulis akan mendapatkan balasan dari Allah SWT.

Semarang, 26 April 2012

Penulis

H. AepSaepudin

ABSTRAK

Sengketa kepemilikan hak atas tanah, diantaranya disebabkan oleh adanya bukti pemilikan ganda terhadap objek tanah yang sama. Para pihak yang mengaku sebagai pemegang hak atas tanah masing-masing merasa bahwa dirinyalah yang berhak atas penguasaan tanah tersebut, terlebih lagi jika kedua pihak yang bersengketa masing-masing memiliki bukti sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh instansi yang sama yaitu Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten, padahal suatu bidang tanah seharusnya mempunyai satu sertipikat hak atas tanah sehingga jika terdapat dua sertipikat tidak dapat dibenarkan kedua-duanya. Hal ini diakibatkan dari proses penerbitan sertipikat yang tidak akurat yang pada akhirnya menimbulkan sengketa terhadap penguasaan tanah. Hal tersebut terutama sering kali terjadi pada sertipikat yang dihasilkan dari pendaftaran tanah secara sistematis.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa kepemilikan hak atas tanah antara perseorangan dengan instansi pemerintah di Kota Bekasi dan cara penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah antara perseorangan dengan instansi pemerintah di Kota Bekasi serta perlindungan hukum yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan terhadap pihak pemegang hak atas tanah dan hambatan-hambatannya, serta bagaimana penyelesaiannya.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode *yuridis empiris*, dengan spesifikasi penelitian *deskriptif analitis*. Data yang digunakan adalah bersumber dari data primer yang didukung dengan data sekunder yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif dalam mendeskripsikan permasalahan penelitian dengan hasil penarikan kesimpulan secara deduktif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Upaya hukum penyelesaian kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah yang telah ditempuh oleh Pihak Penggugat adalah merupakan langkah yang tepat dengan mengajukan perkaranya ke pengadilan karena dengan posisi sosial dan kemampuan yang tidak setara sulit untuk dilakukan upaya penyelesaian melalui mediasi. Perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah secara konkrit diberikan oleh undang-undang dalam arti bahwa pemegang hak tersebut adalah pemegang hak yang sebenarnya.

Kata kunci : *Upaya Hukum, Sengketa, Hak Atas Tanah*

ABSTRACT

Disputes over land ownership rights, including due to the presence of evidence of multiple ownership of land the same object. The parties who claim to be holders of land rights each feels that he is entitled to the land tenure, especially if both parties each have proof of land rights certificates issued by the same agency, namely the Land Office City / County, whereas an area of land should have a certificate of land rights so that if there are two certificates can not be justified both these duanya. Hal resulting from the issuance of certificate inaccurate in the end lead to the mastery tanah. Hal dispute is particularly often the case in certificate of registration of land resulting in a systematic

The purpose of this study was to determine and assess the factors that lead to ownership disputes over land rights between the individual and government agencies in the city of Jakarta and the way of resolving disputes over land ownership between individual rights with government agencies in the city of Jakarta and the legal protection provided by statutory provisions to the holders of land rights and constraints, and how its completion.

The research method used in this study is to use legal methods of empirical, analytical descriptive research specifications. The data used are derived from primary data supported dengang secondary data were then analyzed qualitatively in describing problems with the results of research in deductive inference.

Based on survey results revealed that settlement of legal disputes over land ownership rights that have been taken by the Parties Plaintiff is a step in the right to submit his case to court because of the social position and capabilities that are not hard to do the equivalent of a settlement through mediation efforts. Legal protection to the holders of land rights in a concrete provided by law in the sense that the holder of the right is the actual holder.

Key words: Remedies, Dispute, Land Rights

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN.....	i
HALAMAN PERNYATAAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	vi
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Pemikiran	9
F. Metode Penelitian	20
1. Metode Pendekatan	20
2. Spesifikasi Penelitian	21
3. Teknik Pengumpulan Data	21

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Hukum Tanah Nasional	25
B. Hak-Hak Atas Tanah	26
C. Jenis-jenis Hak Atas Tanah Menurut UUPA	33
D. Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah.....	52
E. Sertipikat Sebagai Alat Pembuktian.....	66
F. Pembuktian Dalam Hukum Pertanahan.....	68
G. Peranan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Dalam Penanganan Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah	75

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Duduk Perkara.....	79
B. Upaya hukum penyelesaian kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah antara perseorangan dengan instansi pemerintah di Kota Bekasi.....	89
C. Perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004 dan hambatannya	123

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	133
B. Saran.....	135

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN – LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar, karena kehidupan dan aktivitas manusia dilakukan di atas tanah sehingga setiap saat manusia akan selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah,

sampai pada saat manusia meninggal duniapun tetap memerlukan tanah untuk penguburannya.

Tanah yang dibutuhkan oleh setiap orang itu tidak pernah bertambah luasnya, sementara orang yang membutuhkan tanah setiap hari bertambah populasinya, sehingga hal ini sangat berpotensi terhadap terciptanya peluang konflik diantara satu dengan lainnya dikarenakan adanya kebutuhan tanah yang terus meningkat dengan persediaan luas tanah terbatas.

Adanya konflik tersebut menimbulkan apa yang dinamakan suatu sengketa pertanahan di dalam masyarakat. Timbulnya sengketa pertanahan bermula dari pengaduan sesuatu pihak orang/badan yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas,

maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut Maria S.W. Sumardjonobahwa berbagai sengketa pertanahan itu telah mendatangkan berbagai dampak baik secara ekonomi, sosial, dan lingkungan. Secara ekonomis, sengketa itu telah memaksa pihak yang terlibat untuk mengeluarkan biaya. Semakin lama proses penyelesaian sengketa itu, maka semakin besar biaya yang harus dikeluarkan. Dalam hal ini dampak lanjutan yang potensial terjadi adalah penurunan produktivitas kerja atau usaha karena selama sengketa berlangsung, pihak-pihak yang terlibat harus mencurahkan tenaga dan pikirannya, serta meluangkan waktu secara khusus terhadap sengketa sehingga mengurangi curahan hal yang sama terhadap kerja atau usahanya.¹⁸

Tanah mempunyai peranan yang sangat besar dalam dinamika pembangunan, karena tanah merupakan salah satu unsur essential pembentuk Negara, tanah memegang peranan vital dalam kehidupan dan penghidupan suatu Negara, terlebih lagi di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bercorak agraris, yang sebagian besar penduduknya mengandalkan hidup dari hasil tanah, sehingga Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan dan penghidupan manusia, sehingga sudah seharusnya negara memberikan perlindungan hukum bagi pemegang haknya agar tercipta jaminan kepastian hukum.

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono Et al., *Mediasi Sengketa Tanah. Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*. (Jakarta : Penerbit PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 3.

Dalam kerangka memberikan jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah tersebut, pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan mengenai tanah, dan yang paling pokok dapat kita lihat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa kita sebut dengan UUPA, kemudian diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang merupakan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, serta Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Mencuatnya kasus-kasus sengketa pertanahan di Indonesia beberapa waktu terakhir seakan kembali menegaskan kenyataan bahwa selama 66 tahun Indonesia merdeka, Negara masih belum bisa memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah kepada rakyatnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria baru sebatas menandai dimulainya era baru kepemilikan tanah yang awalnya bersifat komunal berkembang menjadi kepemilikan individual.

Dari sekian kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah, diantaranya disebabkan oleh adanya bukti pemilikan ganda terhadap objek tanah yang sama. Para pihak yang mengaku sebagai pemegang hak atas tanah masing-

masing merasa bahwa dirinyalah yang berhak atas penguasaan tanah tersebut, terlebih lagi jika kedua pihak yang bersengketa masing-masing memiliki bukti sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh instansi yang sama yaitu Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten, padahal suatu bidang tanah seharusnya mempunyai satu sertipikat hak atas tanah sehingga jika terdapat dua sertipikat tidak dapat dibenarkan kedua-duanya. Hal ini diakibatkan dari proses penerbitan sertipikat yang tidak akurat yang pada akhirnya menimbulkan sengketa terhadap penguasaan tanah. Hal tersebut terutama sering kali terjadi pada sertipikat yang dihasilkan dari pendaftaran tanah secara sistematis.

Seperti diketahui dengan pendaftaran tanah akan diperoleh jaminan kepastian hukum bagi data fisik meliputi letak, batas, luas tanah, maupun data yuridisnya meliputi status tanahnya, pemilikinya, ada/tidaknya beban-beban hak lain yang melekat di atasnya. Dengan demikian penerbitan sertipikat memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan seharusnya dicegah jangan sampai terjadi satu bidang tanah mempunyai dua sertipikat sehingga menimbulkan sengketa, meskipun sistem publikasi pendaftaran tanah adalah negatif yang mengandung unsur positif.

Terhadap kedua bukti hak atas tanah yang terletak dalam satu bidang yang sama tentu yang benar hanya satu dan hanya pengadilan lah yang berhak memutuskan hal tersebut, tidak ada kewenangan bagi siapapun untuk

menentukan siapa yang berhak, dan juga bagi Kantor Badan Pertanahan Nasional sekalipun.

Demikian pula halnya dengan sebidang tanah yang terletak di Wilayah Kota Bekasi, Kecamatan Bekasi Timur, Kelurahan Bekasi Jaya, setempat dikenal dengan Kampung Teluk Angsan, Jalan Raya K.H. Agus Salim/Jalan Raya R.S.Mekar Sari, Rukun Tetangga 03, Rukun Warga 07, yang dikuasai oleh pemerintah Kota Bekasi (dahulu Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Bekasi) dengan bukti hak berdasarkan Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/1995 seluas 7.000 m², yang kemudian diakui juga oleh saudara Maksum bin Sain anak dari Almarhum Sain bin Balok berdasarkan Girik C. No. 152 persil 52 Kls. D.III, dengan luas kurang lebih 11.180 m². Kedua pihak mengakui sebagai pemegang hak atas bidang tanah tersebut, sehingga terjadi sengketa dan telah diselesaikan melalui proses peradilan dengan putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 12/Pdt.G/1999/PN.BKS tanggal 21 Juli 1999, kemudian putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 441/Pdt/1999/PT.Bdg tanggal 15 Februari 2000, kemudian putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2811/K/Pdt/2000 tanggal 25 April 2002 dan terakhir dengan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004, yang menegaskan bahwa saudara Maksum bin Sain anak dari Almarhum Sain bin Balok adalah sebagai pihak yang berhak atas bidang tanah yang menjadi obyek sengketa.

Semua uraian diatas adalah merupakan latar belakang yang menarik bagi penyusun untuk membahas permasalahan hukum dalam penelitian ini dengan judul " UPAYA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH ANTARA PERSEORANGAN DENGAN INSTANSI PEMERINTAH(Studi kasus di wilayah Kota Bekasi)."

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan kenyataan yang ada, ditemukan adanya beberapa kesenjangan antara ketentuan yang seharusnya dengan pelaksanaan yang terjadi di lapangan, baik dikarenakan oleh faktor peraturannya yang belum lengkap maupun oleh faktor manusia pelaksana peraturannya yang belum dapat menerapkan ketentuan sebagaimana mestinya, sehingga ini merupakan hal yang sangat menarik minat penyusun untuk melakukan penelitian dengan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya hukum penyelesaian kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah antara perseorangan dengan instansi pemerintah di Kota Bekasi?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004 dan apa hambatannya ?

C. Tujuan Penelitian

Beberapa tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji cara penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah antara perseorangan dengan instansi pemerintah di Kota Bekasi.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah pad Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004 dan hambatannya.

D. Manfaat Penelitian

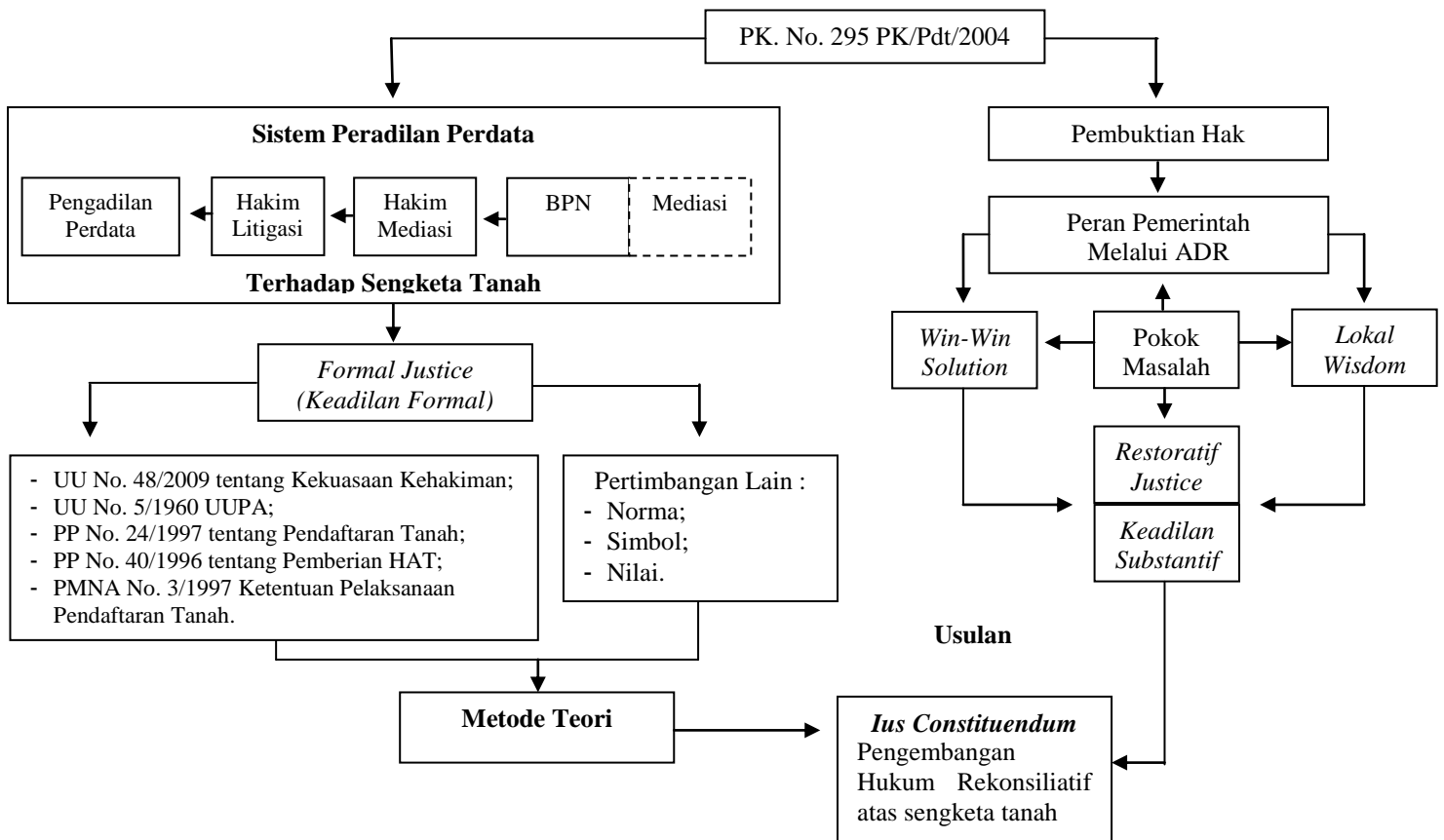
Adapun penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara teoritis diharapkan dapat menambah khasanah dibidang hukum pertanahan, khususnya bagi kalangan akademisi, serta untuk memberikan jawaban terhadap masalah-masalah hukum konkret dalam sengketa pertanahan dan lebih lanjut dapat mengembangkan serta memperluas wawasan pemikiran mengenai upaya hukum dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah dan perlindungan hukum yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan terhadap para pihak pemegang hak atas tanah.

2. Secara praktis diharapkan bagi para praktisi di bidang hukum pertanahan, baik Pejabat Pembuat Akta Tanah maupun Badan Pertanahan Nasional dapat meningkatkan kualitas pelayanan hukum di bidang pertanahan kepada masyarakat sehingga dapat mengurangi kemungkinan timbulnya permasalahan yang diakibatkan oleh adanya bukti kepemilikan ganda.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual



2. Kerangka Teoretis

PENGERTIAN HUKUM

Pengertian hukum menurut pendapat beberapa ahli hukum adalah sebagai berikut :

1. Menurut E. Meyers, dalam bukunya *De Algemene begrippen van het Burgerlijk Recht*, menulis :

"Hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan yang menjadi pedoman bagi penguasa negara dalam melakukan tugasnya." ¹⁹

2. Menurut Soedjono Dirdjosisworo, dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Hukum* disebutkan bahwa :

"Hukum adalah gejala sosial yang berkembang didalam kehidupan manusia bersama yang tampil dalam mensesuaikan pertemuan antar kebutuhan dan kepentingan warga masyarakat, baik yang sesuai ataupun yang saling bertentangan." ²⁰

3. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam bukunya yang berjudul *Mengenal Hukum* disebutkan bahwa :

¹⁹Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan kedua. (Jakarta : Penerbit Sinar Grafika, 2006), hlm. 6.

²⁰Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*(Jakarta : Penerbit PT.Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 5.

"Hukum adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi."²¹

Dari beberapa pendapat para ahli tersebut diatas, dapatlah disimpulkan bahwa hukum adalah seperangkat norma atau kaidah yang berfungsi mengatur tingkah laku manusia dengan tujuan untuk ketentraman dan kedamaian di dalam masyarakat.²²

HUKUM PERTANAHAN

Yang dimaksud dengan hukum pertanahan (hukum agraria) adalah : "Keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur pertanahan (agraria) yang meliputi bumi, air dan ruang angkasa "²³

Di dalam ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa : "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia ..."

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cetakan kedua. (Yogyakarta : Penerbit Liberty Yogyakarta, 2005), hlm. 40.

²² Yulies, *Op.Cit.*, hal. 7.

²³ J.C.T. Simorangkir. Et al., *Kamus Hukum*, Cetakan kesebelas. (Jakarta : Penerbit Sinar Grafika, 2007), hlm. 66.

PENDAFTARAN TANAH

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.²⁴

Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu *sistem pendaftaran akta* dan *sistem pendaftaran hak*.

Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta, dan akta tersebut merupakan sumber data yuridis.

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan mengenai apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya, serta bentuk tanda bukti haknya.²⁵

1. Sistem Pendaftaran Akta ("*registration of deeds*")

Dalam sistem pendaftaran akta yang didaftar oleh Pejabat

Pendaftaran Tanah adalah akta-aktanya bukan haknya.

2. Sistem Pendaftaran hak ("*registration of titles*")

Pada sistem pendaftaran hak ini dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang didaftar dan perubahan-perubahannya kemudian.

SISTEM PUBLIKASI

²⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007), hlm. 72

²⁵*Ibid.*, hlm. 76

Sistem publikasi adalah suatu sistem yang digunakan untuk mengetahui sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar jika kemudian ternyata data yang disajikan oleh Pejabat Pendaftaran Tanah tersebut tidak benar.

Pada garis besarnya dikenal 2 (dua) macam sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.

1. Sistem publikasi positif adalah sistem publikasi dimana kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara sehingga orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register pendaftaran tanah.

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga harus 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 haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan.²⁶

2. Sistem publikasi negatif adalah sistem publikasi dimana negara tidak menjamin sepenuhnya data yang disajikan sehingga memiliki kelemahan

²⁶ *Ibid*, hlm. 80.

bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu.

Dalam sistem publikasi negatif yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli atau penerima hak adalah sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan, bukan pendaftarannya, sehingga pendaftaran tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru.²⁷

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertipikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah telah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.²⁸

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran datanya dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif yang memiliki kelemahan bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Kelemahan tersebut diatasi dengan adanya lembaga dalam hukum adat, yaitu *Rechtsverwerking*, akan

²⁷ *Ibid*, hlm. 81.

²⁸ *Ibid*, hlm. 479.

tetapi hal ini merupakan celah paling utama yang memicu adanya sengketa dalam penguasaan hak atas tanah di negeri ini.

SERTIPIKAT

Di dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.²⁹

Sertipikat adalah salinan buku tanah dilampiri surat ukur yang dijilid menjadi satu dengan suatu sampul dokumen yang bentuknya ditetapkan dengan peraturan.

Pengertian sertipikat lebih ditegaskan lagi di dalam Peraturan Pemerintah tersebut pada Pasal 32 ayat (1) yang menyebutkan bahwa sertipikat merupakan surat 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 hak yang bersangkutan.³⁰

PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

²⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan ke-18. (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007), hlm. 522.

³⁰*Ibid.*, hlm. 536.

Di dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pejabat Pembuat Akta Tanah diartikan sebagai Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu serta melakukan tindakan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas pendaftaran tanah dengan membuat akta mengenai perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data yuridis mengenai tanah tersebut, yaitu :

1. Akta Jual Beli, Tukar Menukar, Hibah, Pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya mengenai hak atas tanah, kecuali pemindahan hak melalui lelang;
2. Akta Pembagian Hak Bersama atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
3. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
4. Akta pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik.³¹

PEMBUKTIAN

Menurut Subekti, yang dimaksud dengan membuktikan adalah meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan.

Tujuan pembuktian adalah untuk meyakinkan hakim yang mana pihak-pihak yang berperkara ini ialah yang berhak untuk itu. Pada prinsipnya tentang pembuktian pada umumnya ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1865 KUH Perdata yaitu "Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut."

³¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama. (Surabaya: Penerbit Arkola Surabaya, 2003), hlm. 141.

Selanjutnya disebutkan dalam ketentuan Pasal 1866 KUH Perdata, bahwa alat-alat bukti terdiri atas :

1. Bukti Tulisan;
2. Bukti dengan saksi-saksi;
3. Persangkaan-persangkaan;
4. Pengakuan;
5. Sumpah.

Menurut Yahya Harahap, secara umum kekuatan pembuktian alat bukti tertulis, terutama Akta Otentik mempunyai 3 (tiga) macam kekuatan pembuktian, yaitu :³²

1. Kekuatan Bukti Luar.

Membuktikan antara para pihak dan pihak ketiga, bahwa pada tanggal tersebut dalam akta yang bersangkutan telah menghadap kepada pegawai umum dan menerangkan apa yang ditulis dalam akta tersebut.

Oleh karena menyangkut pihak ketiga, maka disebutkan bahwa akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian keluar, sehingga melekatkan prinsip anggapan hukum bahwa setiap Akta Otentik harus dianggap benar sebagai Akta Otentik sampai pihak lawan mampu membuktikan sebaliknya.

³²Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan* (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2008), hlm.566.

2. Kekuatan pembuktian formil.

Membuktikan antara para pihak bahwa mereka sudah menerangkan apa yang ditulis dalam akta tersebut, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1871 KUH Perdata, bahwa segala keterangan yang tertuang di dalam Akta Otentik adalah benar diberikan dan disampaikan penanda tangan kepada pejabat yang membuatnya, dan dianggap benar sebagai keterangan yang dituturkan dan dikehendaki yang bersangkutan.

3. Kekuatan pembuktian materiil.

Membuktikan antara para pihak, bahwa benar-benar peristiwa yang tersebut dalam akta itu telah terjadi.

SENGKETA PERTANAHAN

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan, bahwa yang dimaksud dengan :³³

Sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu,

³³Indonesia, *Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan*, Nomor 34 Tahun 2007.

atau status Keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu.

Konflik adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dengan masyarakat dan atau warga atau kelompok masyarakat dengan badan hukum (privat atau publik), mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status Keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu, serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.

Perkara adalah sengketa dan atau konflik pertanahan yang penyelesaiannya dilakukan melalui badan peradilan.

Pada hakikatnya, kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di bidang pertanahan antara siapa dengan siapa, sebagai contoh konkret antara perorangan dengan perorangan, perorangan dengan badan hukum, badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya.

Terdapat 9 (sembilan) karakteristik pihak yang bersengketa, berkonflik dan atau berperkara yaitu : ³⁴

1. Orang perseorangan,
2. Perseorangan dengan badan hukum,

³⁴ *Ibid*, Petunjuk Teknis No. 01/JUKNIS/D.V/2007 tentang pemetaan masalah dan akar masalah pertanahan.

3. Perseorangan dengan Instansi Pemerintah,
4. Badan Hukum dengan Badan Hukum,
5. Badan Hukum dengan Instansi Pemerintah,
6. Badan Hukum dengan Masyarakat,
7. Instansi Pemerintah dengan Instansi Pemerintah/ BUMN/BUMD,
8. Instansi Pemerintah dengan Masyarakat,
9. Masyarakat dengan Masyarakat (Kelompok).

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis empiris. Dalam hal ini, penyusun melakukan pengujian dan pengkajian terhadap data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas di samping mempelajari peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktik kemudian menganalisisnya.

2. Spesifikasi Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan di muka maka spesifikasi penelitian yang digunakan adalah spesifikasi penelitian

deskripsi analisis yaitu metode yang menggambarkan atau memaparkan suatu fakta atau kenyataan secara sistematis.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan atau penelitian data primer dilakukan untuk memperoleh data yang konkrit mengenai permasalahan yang akan dibahas. Penelitian ini dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

1) Teknik Wawancara

Pengumpulan data dengan melakukan wawancara secara langsung kepada pihak-pihak yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

2) Teknik Observasi

Pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan dan mengadakan penelitian ke Kantor Pertanahan Kota Bekasi, Kantor Pengadilan Negeri Bekasi, Kantor Kelurahan Bekasi Jaya dan lokasi tanah sengketa yang menjadi objek penelitian ini untuk memperoleh data yang diperlukan.

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

yaitu melakukan pengumpulan data yang diperoleh dengan jalan membaca, mempelajari, mengkaji serta memahami buku-buku

literatur, dokumen-dokumen laporan dan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas, sebagai data sekunder yang mencakup :

1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan.

Dalam penulisan ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- 5) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;

- 6) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Hak Atas Tanah Negara;
- 7) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- 9) Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) ;
- 10) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah tertentu.

2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil penelitian, makalah seminar, artikel

surat kabar atau majalah, bahan–bahan yang didapatkan melalui Internet dan lain-lain.

3. Bahan Hukum Tertier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya kamus, ensiklopedia, diktat perkuliahan yang mendukung penulisan dan lain-lain.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hukum Tanah Nasional

Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan sumber hukum tanah nasional telah berusia lebih dari 50 tahun, namun dalam perkembangannya mengalami banyak kritik dan tantangan. Berbagai peraturan pelaksanaan UUPA belum terwujud, sementara itu hal-hal baru yang belum pernah diantisipasi muncul dan menghendaki dicarikan jalan keluarnya, tentu saja tantangan ini bukanlah tugas yang sederhana.

Dalam rangka pembangunan hukum tanah nasional, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang pro aktif dilandasi sikap kritis dan obyektif. Pendekatan kritis diperlukan untuk menunjang pembangunan hukum tanah nasional, dengan upaya pemahaman hukum dan aspirasi yang melekat pada asas hukum yang bertujuan untuk mencapai keadilan, kepastian hukum dan manfaat bagi masyarakat.³⁵

Sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional adalah hukum adat. Hal ini tercermin dari rumusan Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa : Hukum agraria yang berlaku atas bumi,

³⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta : Penerbit PT Kompas Media Nusantara, 2001), hlm. 1.

air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia, serta dengan peraturan-peraturan yang tercermin dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Hukum tanah nasional adalah hukum tanah Indonesia yang tunggal yang tersusun dalam suatu sistem berdasarkan alam pemikiran hukum adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tertentu dengan tanah ulayatnya. Konsepsi hukum tanah adat adalah konsepsi asli Indonesia yang tertitik tolak dari keseimbangan antara kepentingan bersama dengan kepentingan perseorangan. Jika disimpulkan maka konsepsi hukum tanah nasional merupakan konsepsi yang sesuai dengan falsafah dan budaya bangsa kita. Penyempurnaan terhadap hukum tanah nasional selayaknya dilakukan dengan tetap mempertahankan konsepsi yang lahir dan digali dari akar budaya nasional tanpa menutup diri dari perubahan-perubahan yang berlangsung sejak beberapa dasawarsa terakhir seperti era globalisasi, otonomi daerah, dan hak asasi manusia.¹⁹

Konsepsi pemilikan tanah disebut komunalistik religius yang mengakui hak pribadi dan memperhatikan hak bersama. Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat atas tanah yang mewujudkan semangat gotong-royong dan kekeluargaan yang diliputi suasana religius.

Sifat komunalistik religius konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa : Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

¹⁹Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, Op.Cit., hlm. 15.

B. Hak-Hak Atas Tanah

Hak-hak perorangan dan badan hukum atas tanah memperoleh pengakuan yang kuat dalam sistem dan tata hukum di Indonesia. Hak milik atas tanah adalah bagian dari hak-hak kebendaan yang dijamin dalam konstitusi. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hasil dari amandemen kedua, dinyatakan sebagai berikut :

Pasal 28 G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hakasasi.

Pasal 28 H

- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat(2) UUPA, dinyatakan sebagai berikut :

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan pengertian pada Pasal 4 ayat (2) tersebut, hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Asas yang hanya mengakui hak atas tanah adalah terbatas pada hak atas permukaan bumi saja disebut dengan asas pemisahan horisontal. Asas pemisahan horisontal adalah asas dimana pemilikan atas tanah dan benda atau

segala sesuatu yang berada di atas tanah itu adalah terpisah. Asas pemisahan horisontal memisahkan tanah dan benda lain yang melekat pada tanah itu. Asas pemisahan horisontal adalah asas yang didasarkan pada hukum adat, dan merupakan asas yang dianut oleh UUPA, namun dalam penerapannya disesuaikan dengan kenyataan.

Berbeda dengan asas yang dianut oleh UUPA, KUHPerdara menganut asas perlekatan, baik yang sifatnya perlekatan horisontal maupun perlekatan vertikal, yang menyatakan bahwa benda bergerak juga bangunan yang tertancap atau terpaku pada benda tidak bergerak, berdasarkan asas asesi maka benda-benda yang melekat pada benda pokok, secara yuridis harus dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya.

Dinyatakan dalam Pasal 571 KUHPerdara sebagai berikut :

"Hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya kepemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah".

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum. Pada dasarnya, tujuan memakai tanah adalah untuk memenuhi 2 jenis kebutuhan, yaitu untuk diusahakan dan tempat membangun sesuatu.²⁰

Hak-hak atas tanah dalam hukum tanah nasional, pada dasarnya meliputi sebagai berikut :²¹

- 1) Hak-hak atas tanah yang primer, yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh negara dan bersumber langsung pada hak bangsa Indonesia atas

²⁰ Ibid, hlm. 29.

²¹ Boedi Harsono, *Sejarah, Op.Cit.*, hlm.234

tanah. Jenis hak atas tanahnya antara lain : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

- 2) Hak-hak atas tanah yang sekunder, yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada hak bangsa Indonesia atas tanah. Hak atas tanah yang sekunder disebut pula hak baru yang diberikan atas tanah hak milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru dan akan berlangsung selama jangka waktu tertentu. Jenis hak atas tanah yang sekunder antara lain : hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak gadai atas tanah, hak menumpang.

Menurut ketentuan Pasal 1 UUPA, hak tertinggi atas tanah adalah hak bangsa Indonesia atas tanah sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa. Pasal tersebut menyatakan :

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Untuk melaksanakan hak tersebut, Negara Republik Indonesia diberi wewenang untuk :

- (a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- (b) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan bumi, air dan ruang angkasa;

(c) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak negara seperti itu disebut hak menguasai. Atas dasar hak tersebut, negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berwenang memberikan berbagai hak atas tanah kepada orang perseorangan atau badan hukum. Untuk mewujudkan kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka perlu diupayakan penyeragaman sesuai dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Hak atas tanah memberikan wewenang kepada yang berhak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Selain itu, yang berhak juga dibebani berbagai kewajiban yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Berbagai kewajiban tersebut adalah seperti diuraikan berikut ini:

1. Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA). Pasal ini mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memfungsikan tanahnya, sehingga bermanfaat bagi dirinya dan bagi masyarakat. Menurut konsep hukum agraria nasional, hak atas tanah tidak hanya berisi wewenang tetapi juga berisi kewajiban menggunakan tanahnya, tidak boleh melantarkannya apalagi berakibat merugikan masyarakat.

Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, jika tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak

dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Jadi, tanah harus difungsikan sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya agar bermanfaat baik bagi yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan Negara, sehingga tercipta keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.

2. Pemeliharaan Tanah

Kewajiban ini diatur dalam Pasal 15 UUPA. Menurut ketentuan pasal tersebut, semua orang, badan hukum dan pemerintah yang mempunyai hubungan dengan tanah wajib memelihara tanah termasuk usaha menambah kesuburannya dan mencegah rusaknya.

Menurut para ahli, lapisan tanah yang mempunyai tingkat kesuburan yang baik (*top soil*) hanya ada pada kedalaman 20-30 cm. Tanpa usaha pemeliharaan, *top soil* akan hilang dan rusak. Oleh karena itu, pemeliharaan tanah benar-benar harus diperhatikan.

3. Kewajiban mengerjakan Sendiri Tanah Pertanian

Pada prinsipnya tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 10 UUPA. Kewajiban ini dibebankan kepada setiap orang, badan hukum yang mempunyai tanah pertanian, seperti hak milik, hak guna usaha, hak pakai, hak sewa. Pengertian "mengerjakan sendiri secara aktif" adalah bahwa pemilik tanah harus ikut serta secara langsung dalam proses produksi pertanian, seperti mengawasi

agar tingkat kesuburan tanah tetap terpelihara, memilih benih yang baik dan pupuk yang sesuai.

Ikut serta secara langsung tidak berarti pemilik harus melakukan sendiri pekerjaan seperti mencangkul, menanam, memanen. Pemilik dapat menggunakan tenaga orang lain, tetapi harus dicegah cara-cara pemerasan. Hak-hak para pekerja tani harus dilindungi, misalnya dengan memberi upah layak.

Kewajiban mengerjakan sendiri secara aktif bertujuan untuk mencegah pemilikan tanah secara *absentee/guntai* dan melaksanakan asas tanah untuk petani. Tanah *absentee/guntai* adalah tanah yang pemiliknya berada di luar Kecamatan tempat tanahnya berada. Akibatnya pemilik tanah *absentee/guntai* tidak dapat ikut serta secara langsung dalam proses produksi pertanian.

Terhadap asas mengerjakan sendiri secara aktif ada pengecualiannya (Pasal 10 Ayat (3) UUPA). Misalnya seorang pegawai negeri dan anggota TNI selama menjalankan tugasnya dimungkinkan mempunyai tanah dan tidak mengerjakan sendiri secara aktif tanahnya itu. Tetapi setelah pensiun, mereka harus mengerjakan sendiri secara aktif tanah mereka. Menurut ketentuan UU No. 4 Tahun 1977 ternyata pensiunan pegawai negeri, TNI, dan janda-janda tetap dimungkinkan mempunyai tanah *absentee*.

4. Pembayaran Pajak

Para pemilik tanah dan yang mengusahakan tanah diwajibkan membayar pajak bumi dan bangunan (PBB) sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku.

5. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran hak atas tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan memperoleh alat bukti yang kuat dalam bentuk sertifikat hak atas tanah. Hak atas tanah yang wajib didaftarkan adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Di luar ketentuan UUPA, hak tanggungan yang diatur dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 wajib juga didaftarkan.

C. Jenis-jenis Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Berikut ini akan dikemukakan beberapa hak atas tanah menurut UUPA.

1. Hak Milik

a. Pengertian Hak Milik

Hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 berhubungan dengan Pasal 6 UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. Kata "Turun-temurun" menunjukkan bahwa hak tersebut dapat berlangsung terus selama pemilik masih hidup dan jika dia meninggal dunia, hak tersebut dapat

dilanjutkan oleh ahli waris. "Terkuat" menunjukkan bahwa kedudukan hak itu paling kuat jika dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya, karena terdaftar dan pemilik hak diberi tanda bukti hak (sertipikat), sehingga mudah dipertahankan terhadap pihak lain. Di samping itu, jangka waktu pemilikannya tidak terbatas. "Terpenuhi" menunjukkan bahwa hak itu memberikan kepada pemiliknya wewenang paling luas, jika dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya dan tidak berinduk pada hak tanah lain. Sifat-sifat seperti ini tidak ada pada hak-hak atas tanah lainnya.

Hak milik adalah hak atas tanah, karena itu maka tidak meliputi pemilikan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Untuk mengambil kekayaan alam tersebut diperlukan hak lain, yaitu Kuasa Pertambangan.

Ciri-ciri hak milik, adalah sebagai berikut:

- 1) Hak milik merupakan hak atas tanah yang paling kuat artinya tidak mudah hapus serta mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain oleh karena itu maka Hak Milik termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan (Pasal 23 UUPA);
- 2) Hak milik mempunyai jangka waktu yang tidak terbatas;
- 3) Terjadinya hak milik karena hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah, selain itu juga bisa terjadi karena penetapan pemerintah atau ketentuan undang-undang (Pasal 22 UUPA);

- 4) Hak milik dapat dialihkan kepada pihak lain melalui jual-beli, hibah, tukar-menukar, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan lain-lain pemindahan hak yang bermaksud memindahkan hak milik yang pelaksanaannya diatur oleh peraturan perundang-undangan (Pasal 20 Ayat (2) UUPA);
- 5) Penggunaan hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 24 UUPA);
- 6) Hak milik dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan (Pasal 25 UUPA).

b. Dasar Hukum

Dasar hukum dari hak milik antara lain :

- 1) Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA dan Pasal I, Pasalll dan Pasal VIII dari ketentuan-ketentuan konversi.
- 2) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- 6) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
 - 7) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah.
 - 8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Hak Atas Tanah Negara, yang sekarang diganti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah tertentu.
 - 9) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- c. Subjek Hak Milik
- 1) Warga Negara Indonesia
 - 2) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah mempunyai hak milik

Pada dasarnya bahwa hak milik hanya dapat dipunyai oleh orang yang berkewarganegaraan Indonesia (WNI) tunggal, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Menurut hukum agraria yang lama setiap orang boleh mempunyai tanah dengan hak eigendom, baik ia warga negara maupun orang asing, demikian pula badan-badan hukum Indonesia atau Badan Hukum Asing.

Badan-badan hukum pada dasarnya tidak dimungkinkan untuk mempunyai tanah dengan hak milik. Keperluan badan-badan hukum dianggap sudah dapat dipenuhi dengan hak-hak lain, asalkan hak-hak itu menjamin penguasaan dari penggunaan tanah selama jangka waktu yang cukup lama.

Sesuai dengan Pasal 49 Ayat (1) UUPA, yaitu badan-badan hukum yang bergerak dalam bidang sosial dan keagamaan dapat mempunyai hak milik atas tanah, sepanjang penggunaannya berhubungan dengan usaha sosial dan keagamaan adalah sebagai berikut:

Yang secara langsung dengan keagamaan adalah:

- a. Penggunaan dan peruntukan langsung sebagai tempat Ibadah/Peribadatan (misalnya Masjid, Gereja, Pura, Vihara dll);
- b. Penggunaan dan peruntukannya benar-benar/langsung untuk syi'ar agama (misalnya Pondok Pesantren, dll)

Yang langsung berhubungan dengan Sosial adalah penggunaan dan peruntukan benar-benar untuk kegiatan mencari keuntungan semata-mata langsung untuk kegiatan sosial (*nonprofit oriented*) misalnya, Yayasan Yatim Piatu, Panti Jompo, dll).

Badan-badan hukum Keagamaan dan Sosial ini untuk mengajukan hak milik harus memenuhi persyaratan:

- a. Akta pendirian/Anggaran Rumah Tangga terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat.
- b. Pendaftaran dan Rekomendasi dari Departemen Agama RI, untuk badan-badan keagamaan.
- c. Pendaftaran dan Rekomendasi dari Departemen Sosial RI, untuk badan-badan Sosial.

Badan-badan hukum yang dapat ditunjuk untuk mempunyai tanah dengan Hak Milik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 adalah:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara).
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian.
- c. Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendengar Menteri Agama.

d. Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

d. Terjadinya Hak Milik

1) Hak Milik dapat terjadi menurut hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

2) Hak Milik dapat terjadi, karena:

a) Ketentuan Undang-Undang.

b) Penetapan Pemerintah.

e. Hapusnya Hak Milik

Dalam Pasal 27 UUPA ditentukan bahwa hak milik atas tanah dapat dihapus, hilang, atau terlepas dari yang berhak apabila tanahnya jatuh kepada Negara karena:

(1) Pencabutan hak (Pasal 18);

(2) Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;

(3) Ditelantarkan;

(4) Jatuh kepada orang asing berkewarganegaraan rangkap Pasal 26 Ayat (2) UUPA);

(5) Tanahnya musnah.

2. Hak Guna Usaha

a. Pengertian Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh Negara dalam jangka waktu tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 UUPA, untuk perusahaan pertanian atau peternakan (Pasal 28 UUPA). Tujuan penggunaan tanah yang dimiliki dengan Hak Guna Usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan dan peternakan. Pengertian Pertanian termasuk juga perkebunan dan perikanan. Oleh karena itu maka Hak Guna Usaha dapat dibebankan pada tanah hak milik.

Ciri-ciri hak guna usaha sebagai berikut:

- (1) Hak yang harus didaftarkan
- (2) Dapat beralih karena pewarisan
- (3) Mempunyai jangka waktu terbatas
- (4) Dapat dijadikan jaminan hutang
- (5) Dapat dialihkan kepada pihak lain
- (6) Dapat dilepaskan menjadi tanah negara.

b. Dasar Hukum

Dasar hukum dari Hak Guna Usaha antara lain :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah;

3. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;
 4. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan dan pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;
 5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
 6. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.
- c. Subjek Hak Guna Usaha

Subjek Hak Guna Usaha (Pasal 30 Ayat (1) UUPA, juncto Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 juncto Pasal 17 Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999) :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

d. Terjadinya Hak Guna Usaha

Terjadinya Hak Guna Usaha karena keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk, adapun tata cara dan syarat permohonan pemberian Hak Guna Usaha diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan 7 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

e. Hapusnya Hak Guna Usaha

Menurut ketentuan Pasal 34 UUPA juncto Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 hak guna usaha hapus karena:

- (1) Jangka waktunya berakhir
- (2) Dibatalkan haknya sebelum jangka waktu berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi, yaitu tidak terpenuhi kewajiban-kewajiban sebagai pemegang hak dan karena putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir.
- (4) Dicabut haknya untuk kepentingan umum.
- (5) Tanahnya ditelantarkan.
- (6) Tanahnya musnah.
- (7) Ketentuan dalam Pasal 30 Ayat (2) UUPA: orang atau badan hukum yang mempunyai hak tidak lagi memenuhi syarat untuk mempunyai hak guna usaha.

3. Hak Guna Bangunan (HGB)

a. Pengertian HGB

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah milik orang lain yang bukan miliknya sendiri (tanah negara atau tanah orang lain) dengan jangka waktu tertentu. Atas permintaan pemegang hak dengan mengingat

keperluan dan keadaan bangunannya, jangka waktu HGB dapat diperpanjang waktu paling lama 20 tahun.

Penggunaan tanah yang dipunyai dengan HGB adalah untuk mendirikan bangunan-bangunan, meliputi bangunan rumah tempat tinggal, usaha perkantoran, pertokoan industri dan lain-lain.

Tanah yang dapat diberikan dengan HGB:

1. Tanah Negara
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah Hak Milik.

HGB mempunyai ciri-ciri berikut ini:

- (1) Harus didaftarkan
- (2) Dapat beralih karena pewarisan
- (3) Jangka waktunya terbatas
- (4) Dapat dijadikan jaminan hutang
- (5) Dapat dialihkan kepada pihak lain
- (6) Dapat dilepaskan oleh pemegangnya.

Terjadinya HGB dapat diberikan atas tanah negara atau tanahmilik perseorangan, karena :

- (1) HGB atas tanah negara diberikan degan keputusan pemberian hak (penetapan pemerintah) oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk

- (2) HGB atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan yang kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan
- (3) HGB atas tanah hak milik terjadi karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemegang hak milik dengan pihak yang memperoleh HGB dengan akta yang dibuat di hadapan Pejabat Umum yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah, bagi tanah milik perseorangan yang kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan.

Jangka waktu HGB adalah 30 tahun yang dapat diperpanjang paling lama 20 tahun (Pasal 25 Ayat (1), (2) atas permintaan yang bersangkutan, dan setelah jangka waktu perpanjangnyaberakhir, maka kepada pemegang hak dapat diberi pembaruan HGB atas tanah yang sama (Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

b. Subjek HGB

Adapun yang dapat mempunyai HGB adalah:

- (1) Warga Negara Indonesia
- (2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Orang atau badan hukum yang mempunyai HGB dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika dalam waktu tersebut tidak diperhatikan/dilaksanakan, maka hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal seseorang mendapatkan wasiat HGB, sedangkan dia adalah warga negara asing, maka HGB tersebut tidak sekaligus hapus. Begitu juga seorang warga negara Indonesia yang mempunyai HGB, kemudian berubah menjadi warga negara asing (WNA), maka dalam waktu satu tahun harus diakhiri. Jika tidak diakhiri, maka haknya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara. Namun bagi yang bersangkutan dapat saja mengajukan permohonan hak sesuai dengan kedudukan subjek yang bersangkutan, misalnya dengan hak pakai.

Jika ahli waris HGB adalah orang yang memenuhi syarat bersama-sama dengan orang yang tidak memenuhi syarat, maka dalam waktu satu tahun bagi yang tidak memenuhi syarat harus memindahkan/melepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat. Apabila dalam waktu tersebut pemilikan pihak yang tidak memenuhi

syarat tidak diakhiri, maka bukan hanya bagiannya yang hapus, akan tetapi seluruh hak atas tanah menjadi hapus. Hal ini disebabkan oleh:

- (1) HGB milik bersama tidak dapat ditentukan bagian tanah mana kepunyaan pihak yang memenuhi syarat, dan bagian mana pula kepunyaan pihak yang tidak memenuhi syarat.
- (2) Apabila HGB tersebut tidak hapus, maka akan timbul keadaan seseorang yang tidak memenuhi syarat dapat terus mempunyai HGB. Keadaan ini bertentangan dengan ketentuan HGB.

Namun demikian, pihak yang memenuhi syarat mempunyai prioritas untuk meminta kembali hak atas tanahnya melalui permohonan kepada instansi yang berwenang.

c. Hapusnya Hak Guna Bangunan

HGB dapat hapus karena hal-hal berikut ini:

- (1) Berakhirnya Jangka waktunya yang ditetapkan
- (2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang/pemegang hak pengelolaan/pemegang hak milik sebelum waktunya berakhir, karena:
 - Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak;
 - Tidak dipenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah hak milik atau Hak Pengelolaan;
 - Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- (3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegangnya sebelum jangka waktu berakhir.
- (4) Dicabut untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.
- (5) Ditelantarkan.
- (6) Tanahnya musnah.
- (7) Ketentuan Pasal 36 Ayat (2) UUPA pemegangnya tidak memenuhi syarat dan dalam waktu satu tahun tidak mengakhiri penguasaan HGB.

4. Hak Pakai

a. Pengertian Hak Pakai

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

Hak pakai mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- (1) Penggunaan tanah bersifat sementara (tidak begitu lama).
- (2) Dapat diperjanjikan tidak jatuh kepada ahli waris.

- (3) Tidak dapat dijadikan jaminan hutang.
 - (4) Dapat dialihkan dengan izin jika tanah negara, dimungkinkan oleh perjanjian jika tanah hak milik.
 - (5) dapat dilepaskan, sehingga kembali kepada negara atau pemilik.
- b. Subjek yang dapat mempunyai Hak Pakai

Orang atau badan hukum yang dapat mempunyai Hak Pakai, adalah:

- 1) Warga negara Indonesia
 - 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia
 - 3) Instansi pemerintah, Departemen dan Lembaga non Departemen dan pemerintah daerah
 - 4) Badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia
 - 5) Badan keagamaan dan sosial
 - 6) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
 - 7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan hukum.
- c. Jangka waktu Hak Pakai

Jangka waktu untuk hak pakai adalah sebagai berikut:

- 1) Diberikan paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun atau selama jangka waktu yang ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu;

2) Dapat diperpanjang/diperbarui atas permohonan pemegang hak jika memenuhi syarat:

- a. Tanahnya masih digunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak;
- b. Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

d. Tanah yang dapat diberikan Hak Pakai

Tanah yang dapat diberikan Hak Pakai, adalah:

- 1) Tanah negara
- 2) Tanah hak pengelolaan
- 3) Tanah hak milik

e. Terjadinya Hak Pakai

Hak Pakai terjadinya karena sebagai berikut :

- 1) Dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk
- 2) Dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk untuk tanah pengelolaan berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan
- 3) Dengan pemberian tanah oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Peraturan Pemerintah dan wajib didaftarkan

dalam buku tanah pada kantor pertanahan dan mengikat pihak ketiga sejak saat pendaftaran.

f. Peralihan Hak Pakai

Peralihan Hak Pakai dapat terjadi karena:

- 1) Jual-beli
- 2) Tukar-menukar
- 3) Penyertaan dalam modal
- 4) Hibah
- 5) Pewarisan

g. Hapusnya Hak Pakai

Hak pakai dapat hapus karena alasan-alasan berikut ini:

- (1) Jangka waktunya berakhir
- (2) Dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena suatu syarat yang tidak dipenuhi
- (3) Dilepaskan oleh pemegang hak
- (4) Dicabut untuk kepentingan umum
- (5) Tanahnya musnah.

D. Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah

Tata cara perolehan hak atas tanah diartikan sebagai pemberian, perpanjangan, pembaharuan dan perubahan hak atas tanah. Yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah adalah hak-hak atas tanah sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 16 UUPA. Pemberian hak atas tanah adalah pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang atau beberapa orang bersama-sama atau kepada suatu badan hukum.

Perpanjangan hak adalah pemberian perpanjangan jangka waktu berlakunya suatu hak atas tanah yang sudah ada dengan kemungkinan mengubah, menambah atau membiarkan tetap berlakunya syarat-syarat pemberian hak yang lama. Pembaruan hak atas tanah adalah pemberian hak baru atas sesuatu bidang tanah dengan hak baru yang mungkin berbeda dengan hak yang lama dan dengan syarat-syarat yang sama sekali baru pula. Pemberian, perpanjangan dan pembaruan hak diberikan atas permohonan pihak-pihak yang bersangkutan.

Tata cara permohonan hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 16 UUPA, yaitu:

1. Hak Milik

Cara memperoleh Hak Milik dibagi menjadi 2, yaitu :

a. Apakah hak atas tanah sudah ada Hak Milik.

Jika demikian cara memperolehnya dilakukan dengan peralihan hak atas tanah seperti : Jual beli, Hibah, Tukar menukar, Lelang, Pewarisan, dan lain-lain.

b. Apabila tanahnya dari tanah Negara maka perolehannya dilakukan dengan permohonan hak baru kepada Instansi yang berwenang.

Dibawah ini akan diuraikan tata cara perolehan Hak Milik dari tanah Negara, sebagai berikut :

a. Kewenangan Pemberian Hak Milik atas tanah.

Kewenangan pemberian hak atas tanah sekarang diatur dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah dan kegiatan pendaftaran tanah tertentu, yang mengganti peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999.

Kewenangan-kewenangan tersebut diatur sebagai berikut :

1. Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai:
 - a. pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi).
 - b. pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi).
 - c. pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program:
 - 1) transmigrasi;
 - 2) redistribusi tanah;
 - 3) konsolidasi tanah; dan
 - 4) Pendaftaran Tanah yang bersifat strategis, massal, dan program lainnya.
2. Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai:
 - a. pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi).
 - b. pemberian Hak Milik untuk badan hukum atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi).
 - c. pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 5.000 M² (lima ribu meter persegi).

3. Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memberi keputusan mengenai pemberian Hak Atas Tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan.

b. Tata Cara Permohonan Hak Milik

Menurut ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 juncto Peraturan Kepala Badan pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011, Permohonan Hak Milik tersebut oleh pemohon diajukan secara tertulis kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional) melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tempat letak tanah yang bersangkutan. Permohonan Hak Milik tersebut memuat:

1. Keterangan mengenai pemohon:
 - a) Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan serta keterangan mengenai istri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya;
 - b) Apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor Surat Keputusan perusahaan oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:

- a) Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa girik, surat kavling, surat-surat bukti atas tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, aktaPPAT, akta pelepasan hak dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.
- b) Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada surat ukur atau gambar situasi)
- c) Jenis tanah (pertanian/nonpertanian)
- d) Rencana Penggunaan tanah
- e) Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara)

3. Keterangan Lain-lain:

- a) Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon;
- b) Keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan Hak Milik sebagaimana dimaksud dilampiri dengan:

1. Mengenai pemohon:

- a. Jika perorangan: foto copy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan Republik Indonesia;

b. Jika badan hukum : foto copy akta atau peraturan pendiriannya dan salinan suratkeputusan penunjukannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undanganyang berlaku.

2. Mengenai tanahnya:

a. Data yuridis: sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak danpelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah, PPAT,akta pelepasan hak, putusan pengadilan, dan surat-surat bukti perolehan tanahlainnya;

b. Data fisik: surat ukur, gambar situasi dan IMB, apabila ada;

c. Surat lain yang dianggap perlu.

3. Surat pernyataan pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yangtelah dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon.

Setelah berkas permohonan Hak Milik diajukan kepadaMenteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan dan diterima, maka Kepala Kantor Pertanahan:

1. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
2. Mencatat dalam formulir isian.
3. Memberikan tanda terima berkas permohonan.
4. Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yangdiperlukan untukmenyelesaikan permohonan tersebut dengan

rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tahapan selanjutnya diatur dalam Pasal 13 peraturan ini sebagai berikut :

- (1) Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak Milik atas tanah dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dalam hal tanah yang dimohon belum ada surat ukurnya, Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Kepala Seksi Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah untuk melakukan pengukuran.
- (3) Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada:
 - a. Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau petugas yang ditunjuk untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang sudah terdaftar dan tanah yang data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah (konstatering Rapport).
 - b. Tim Penelitian Tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang belum terdaftar yang dituangkan dalam berita acara; atau
 - c. Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak selain yang diperiksa sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah.
- (4) Dalam hal data yuridis dan data fisik belum lengkap Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapinya.
- (5) Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan, setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau Pejabat yang ditunjuk atau Tim Penelitian Tanah atau Panitia Pemeriksa Tanah A, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan pemberian hak milik atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.
- (6) Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah, disertai pendapat dan pertimbangannya.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 14 Peraturan ini, sebagai berikut :

- (1) Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (6), Kepala Kantor Wilayah memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah untuk:
 1. Mencatat dalam formulir isian.
 2. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk melengkapinya.
- (2) Kepala Kantor Wilayah meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (6) dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah, setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan pemberian Hak Milik atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.
- (4) Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan dimaksud kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 15 Peraturan ini, sebagai berikut :

- (1) Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4), Menteri memerintahkan kepada Pejabat yang ditunjuk untuk:
 1. Mencatat dalam formulir isian.
 2. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Wilayah yang bersangkutan untuk melengkapinya.
- (2) Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4) dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4), Menteri

menerbitkan keputusan pemberian Hak Milik atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

Kemudian dijelaskan dalam Pasal 16 Peraturan ini, sebagai berikut:

Keputusan pemberian Hak Milik atau keputusan penolakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (5), Pasal 14 ayat (3) dan Pasal 15 ayat (3) disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

2. Hak Guna Bangunan

Dalam tata cara permohonan Hak Guna Bangunan yang perlu diperhatikan, adalah:

1. Pejabat yang berwenang memberikan Hak Guna Bangunan, sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1

Tahun 2011 :

- a. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 1.000 M² dan semuanya pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, kewenangan untuk memberikan keputusan ada pada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- b. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luas lebih dari 1.000 M², tapi tidak lebih dari 5.000 M², kewenangan memberi keputusan ada pada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.
- c. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya lebih dari 5.000 M², kewenangan memberi keputusan ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2. Tata Cara Permohonan Hak Guna Bangunan

Pemberian hak atas tanah merupakan penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, perubahan hak, juga pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan.

Permohonan untuk memperoleh Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemohon kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 juncto Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011, secara tertulis dengan menggunakan formulir permohonan dengan melampirkan keterangan-keterangan mengenai:

a. Keterangan mengenai pemohon:

1) Perorangan:

Nama. Umur, kewarganegaraan, tempat tinggal, pekerjaan, serta keterangan mengenai istri/suami serta anak yang masih menjadi tanggungan;

2) Badan Hukum:

Nama badan hukum, tempat kedudukan akta atau akta pendirian badan hukum tersebut sesuai ketentuan yang berlaku.

b. Keterangan mengenai tanahnya:

- 1) Status tanah (tanah hak atau tanah negara)
- 2) Letak, Batas dan luasnya (surat ukur/gambar situasi)
- 3) Jenis tanah (tanah pertanian/nonpertanian)
- 4) Rencana penggunaan tanah
- 5) Daftar penguasaan atau alas haknya (dapat berupa sertifikat, girik, surat kavling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah/tanah yang telah dibeli dari Pemerintah. Putusan Pengadilan, Akta PPAT, Akta Pelepasan Hak dan lain-lain).

c. Lain-lain:

- 1) Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang sudah dimiliki pemohon
- 2) Keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dapat digolongkan juga dalam:

- a. Non-Fasilitas Penanaman Modal
- b. Fasilitas Penanaman Modal

Untuk non-Fasilitas Penanaman Modal, persyaratan yang dilampirkan sebagaimana tersebut di atas, namun untuk permohonan dengan Fasilitas Penanaman Modal selain

persyaratan tersebut di atas, formulir permohonan harus dilampiri pula dengan:

- Rencana penguasaan tanah jangka pendek dan jangkapanjang;
- Ijin lokasi/ijin penggunaan tanah atau surat lain pencadangan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah;
- Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan prinsip dari Departemen Teknis bagi nonPMDN atau PMDN.

Permohonan Hak Guna Bangunan berikut lampiran-lampirannya diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat. Setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan:

- Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik untuk dikabulkan atau ditolak permohonannya;
- Mencatat dalam formulir isian;
- Memberikan tanda terima berkas permohonan;
- Memberitahukan kepada pemohon berapa biaya yang harus dibayar oleh pemohon bila permohonan dikabulkan;
- Apabila permohonan belum melampirkan surat ukur atau gambar situasinya, maka Kepala Kantor Pertanahan

- memerintahkan kepada Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah untuk melakukan pengukuran;
- Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan Kepala Seksi Hak Atas Tanah untuk memeriksa permohonan tersebut oleh Tim Peneliti tanah/Panitia Pemeriksaan Tanah A menuangkan hasil pemeriksaan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah;
 - Dalam hal data yuridis dan data fisik belum lengkap, Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapinya.

3. Hak Pakai

Tata Cara Permohonan Hak Pakai

Permohonan Hak Pakai diajukan secara tertulis kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Permohonan tersebut memuat:

a. Keterangan mengenai pemohon

1) Perorangan

Nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal, pekerjaan, serta keterangan mengenai istri/suami serta anak yang masih menjadi tanggungan;

2) Badan Hukum

Nama badan hukum, tempat kedudukan akta atau akta pendirian badan hukum tersebut sesuai kelentuan yang berlaku.

b. Keterangan mengenai tanahnya:

1) Data Yuridis

Sertifikat, Girik, Surat Kavling, Bukti Pelepasan Hak dan Pelunasan tanah dan rumah dan atau yang dibeli dari Pemerintah, Akte Pelepasan, Putusan Pengadilan, dan Surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.

2) Data Fisik

Misalnya Surat Ukur, Gambar Situasi bilamana ada.

c. Surat Keterangan lain yang dianggap perlu.

d. Surat Pernyataan Permohonan mengenai jumlah bidang luas dan status tanah yang telah dimiliki termasuk bidang tanah yang dimohon.

Selanjutnya, prosesnya sama dengan permohonan Hak Guna Bangunan sampai pemohon memperoleh sertipikat hak atas tanah sebagai tanda buktinya.

E. Sertipikat Sebagai Alat Pembuktian

Di dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 disebutkan bahwa Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak

tanggung yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sertipikat adalah salinan buku tanah dilampiri surat ukur yang dijilid menjadi satu dengan suatu sampul dokumen yang bentuknya ditetapkan dengan peraturan.

Pengertian sertipikat lebih ditegaskan lagi di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tersebut, pada Pasal 32 ayat (1) yang menyebutkan bahwa sertipikat merupakan surat 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 hak yang bersangkutan.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertipikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah telah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Hal ini dimaksudkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan sehingga sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah, oleh karenanya sertipikat tanda bukti hak adalah merupakan alat bukti yang kuat jika dikemudian hari terjadi sengketa hak atas tanah tersebut.

Hal ini juga sesuai dengan lembaga *rechtsverwerking* yaitu suatu ketentuan yang berlaku dalam hukum adat yang merupakan dasar hukum tanah nasional kita, bahwa jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka dia dianggap telah melepaskan haknya atas bidang tanah yang bersangkutan dan karenanya hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.²²

F. Pembuktian Dalam Hukum Pertanahan

Hukum Pembuktian merupakan bagian dari hukum acara yang mengatur macam-macam alat bukti yang sah menurut hukum, sistem yang dianut dalam hukum pembuktian, syarat-syarat dan tata cara mengajukan alat bukti tersebut, serta kewenangan hakim untuk menerima, menolak dan menilai suatu pembuktian.

Dalam hukum pembuktian terdapat beberapa teori tentang beban pembuktian yang dapat dipergunakan sebagai pedoman, antara lain yaitu :

1. Teori pembuktian yang bersifat menguatkan belaka (*bloot affirmatief*) yaitu : "Bagi siapa yang mengemukakan sesuatu harus membuktikan dan bukan yang mengingkari atau menyangkalnya".
2. Teori subyektif yang menyatakan bahwa suatu proses perdata merupakan pelaksanaan hukum subyektif atau bertujuan mempertahankan hukum subyektif yang berarti bahwa siapa yang mengemukakan atau mengaku mempunyai hak harus membuktikan.
3. Teori obyektif yang menyatakan bahwa mengajukan gugatan berarti penggugat meminta pengadilan agar hakim menerapkan ketentuan-

²²Boedi Harsono, Op.Cit., hlm. 480

ketentuan hukum obyektif terhadap peristiwa-peristiwa yang diajukan. Oleh karena itu penggugat harus membuktikan dan hakim tugasnya menerapkan hukum obyektif pada peristiwa tersebut.

4. Teori publik yang memberikan wewenang yang lebih luas pada hakim untuk mencari kebenaran dengan mengutamakan kepentingan publik.²³

Sehubungan dengan hukum pembuktian, maka untuk keperluan suatu pembuktian diperlukan alat bukti. Ketentuan Pasal 1866 KUH Perdata menyatakan bahwa : " Alat pembuktian meliputi : bukti tertulis; bukti dengan saksi-saksi; persangkaan-persangkaan; pengakuan dan sumpah."²⁴

a. Alat bukti tertulis

Tulisan merupakan sesuatu yang memuat tanda yang dapat dibaca dan yang menyatakan suatu buah pikiran. Tulisan dapat berupa akta dan tulisan yang bukan akta. Akta adalah tulisan yang khusus dibuat untuk dijadikan bukti atas hal yang disebut didalamnya, sedangkan tulisan yang bukan akta adalah tulisan yang tidak bersifat demikian.

Adapun akta dibagi menjadi akta dibawah tangan dan akta otentik. Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berwenang untuk itu ditempat dimana akta itu dibuat.

²³Irawan Soerodjo, Op.Cit., hlm. 130

²⁴Subekti, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dengan tambahan Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Perkawinan*, Cetakan Ketiga puluh delapan. (Jakarta : Pradnya Paramita, 2007), hlm. 475.

Sedangkan akta yang dibuat dibawah tangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1844 KUH Perdata adalah tulisan yang ditandatangani tanpa perantara pejabat umum.

b. Alat bukti saksi

Alat bukti yang berupa kesaksian diatur melalui Pasal 139 hingga Pasal 152 dan Pasal 168 hingga Pasal 172 HIR serta Pasal 1895 dan Pasal 1902 hingga Pasal 1912 KUH Perdata. Keterangan dari seorang saksi saja, tanpa ada alat bukti lain tidak dianggap sebagai pembuktian yang cukup. Jadi seorang saksi bukanlah saksi (*unus testis nullus testis*).

c. Alat bukti persangkaan

Persangkaan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 1915 KUH Perdata merupakan kesimpulan-kesimpulan yang oleh Undang-undang atau oleh hakim ditariknya dari suatu peristiwa yang dikenal ke arah suatu peristiwa yang tidak dikenal.

Persangkaan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu persangkaan menurut Undang-undang (persangkaan hukum) dan persangkaan yang bukan berdasar Undang-undang (persangkaan hakim).

d. Alat bukti pengakuan

Pengakuan sebagai alat bukti selain diatur dalam Pasal 164 HIR juga dijabarkan di dalam Pasal 174 HIR dan Pasal 176 HIR, sedangkan dalam KUH Perdata , selain diatur pada Pasal 1866 juga dijabarkan pada Pasal 1923 hingga Pasal 1928.

Pengakuan didefinisikan sebagai suatu pernyataan dari salah satu pihak tentang kebenaran suatu peristiwa , keadaan atau hal tertentu yang dapat dilakukan didepan sidang atau di luar sidang.

e. Alat bukti Sumpah

Sumpah atau janji merupakan pernyataan yang diucapkan dengan resmi dan dengan bersaksi kepada Tuhan atau kepada sesuatu yang dianggap suci, bahwa apa yang dikatakan atau dijanjikan itu benar. Dengan demikian inti dari sumpah adalah suatu pernyataan dari pihak-pihak untuk mengemukakan sesuatu dengan sebenar-benarnya.

Alat bukti sumpah ini diatur dalam Pasal 1929 hingga Pasal 1945 KUH Perdata dan Pasal 155, Pasal 158 dan Pasal 177 HIR.

Alat pembuktian yang telah disebutkan di atas dalam hukum pertanahan sangat berperan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi 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.

Pembuktian hak baru berdasarkan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu :

Untuk keperluan pendaftaran hak :

- a. Hak atas tanah harus di buktikan dengan :
 - 1) penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan;

- 2) asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;
- b. hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang ;
- c. tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf ;
- d. hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e. pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Pembuktian hak lama berdasarkan pasal 24 Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997 , yaitu :

- (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 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.
- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan 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.

Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan dalam Pasal 60 ayat (2) bahwa alat bukti tertulis yang digunakan untuk pendaftaran hak-hak lama

sebagaimana tersebut diatas dinyatakan lengkap apabila dapat ditunjukkan kepada Panitia Ajudikasi dokumen-dokumen sebagai berikut :

- a. *Grosse akta hak eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *overschrijvings Ordonnantie* (S.1834-27), yang telah dibubuhi catatan bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik, atau;
- b. *Grosse akta hak eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *overschrijvings Ordonnantie* (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan, atau
- c. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan, atau
- d. Sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959, atau
- e. Surat Keputusan Pemberian Hak Milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya, atau
- f. Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, atau
- g. Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- h. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- i. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan, atau
- j. Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- k. Surat penunjukkan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, atau
- l. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah di buat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- m. lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI, dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Pembuktian dengan saksi dalam hukum pertanahan dipergunakan apabila bukti kepemilikan sebidang tanah berupa bukti tertulis yang dimaksud diatas tidak

lengkap atau tidak ada, maka pembuktian hak dapat dilakukan dengan pernyataan orang yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan keatas maupun kesamping yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar pemilik atas bidang tanah tersebut.

Surat pernyataan, sumpah/janji beserta kesaksian diatas yang dituangkan dalam bentuk dokumen yang akan disampaikan kepada Kantor Pertanahan merupakan alat bukti dalam hukum pertanahan yang juga dikenal dalam KUH Perdata.

G. Peranan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Dalam Penanganan Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai bidang tugas di bidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di tiap-tiap Propinsi Daerah Tingkat I dan Kantor Pertanahan di Kabupaten atau Kota yang tujuannya antara lain melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional tanggal 19 Juli 1988 yang bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan

UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 menyatakan, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- a. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
- b. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria;
- c. melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
- d. melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
- e. melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;
- f. lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.²⁵

Dalam rangka percepatan penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan, sesuai peta sebaran kasus sengketa dan konflik pertanahan diseluruh wilayah Indonesia Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Cq. Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan telah menyusun 10 (sepuluh) petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan, yaitu :

1. Petunjuk Teknis Nomor 01/JUKNIS/DV/2007 tentang Pemetaan Masalah dan Akar Masalah Pertanahan.
2. Petunjuk Teknis Nomor 02/JUKNIS/DV/2007 tentang Tata Laksana Locket Penerimaan Pengaduan Masalah Pertanahan.

²⁵Irawan Soerodjo, Op.Cit., hlm. 165.

3. Petunjuk Teknis Nomor 03/JUKNIS/DV/2007 tentang Penyelenggaraan Gelar Perkara.
4. Petunjuk Teknis Nomor 04/JUKNIS/DV/2007 tentang Penelitian Masalah Pertanahan.
5. Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/DV/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi.
6. Petunjuk Teknis Nomor 06/JUKNIS/DV/2007 tentang Berperkara di Pengadilan dan Tindak Lanjut Pelaksanaan Putusan Pengadilan.
7. Petunjuk Teknis Nomor 07/JUKNIS/DV/2007 tentang Penyusunan Risalah Pengolahan Data (RPD).
8. Petunjuk Teknis Nomor 08/JUKNIS/DV/2007 tentang Penyusunan Keputusan Pembatalan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah/Pendaftaran Sertipikat Hak Atas Tanah.
9. Petunjuk Teknis Nomor 09/JUKNIS/DV/2007 tentang Penyusunan Laporan Periodik.
10. Petunjuk Teknis Nomor 10/JUKNIS/DV/2007 tentang Tata Kerja Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Badan Pertanahan Republik Indonesia.

Bahwa dalam rangka membangun kepercayaan publik (trust building) terhadap Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, salah satu yang perlu dan harus dilakukan adalah melakukan percepatan penanganan dan penyelesaian kasus-kasus pertanahan sebagaimana diamanatkan di dalam Tap MPR IX/MPR/2001 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dan sekaligus menjadi bagian dari 11 Agenda prioritas Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang berlandaskan 4 (empat) prinsip kebijakan pertanahan.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, dalam Pasal 22 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional disebutkan Deputy Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan.

Selanjutnya di dalam Pasal 23 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 ditentukan bahwa salah satu fungsi Deputy Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah menyelenggarakan pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa, dan konflik pertanahan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Duduk Perkara

Sebagaimana kita ketahui bahwa akhir-akhir ini masalah pertanahan kerap sekali muncul dipermukaan dan menjadi bahan pemberitaan di media massa karena dalam kenyataan sehari-hari permasalahan tanah dialami oleh seluruh lapisan masyarakat. Sengketa pertanahan merupakan isu yang selalu muncul dan selalu aktual dari masa ke masa, seiring dengan bertambahnya penduduk, perkembangan pembangunan, dan semakin meluasnya akses berbagai pihak untuk memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan. Dapat dikatakan sengketa di bidang pertanahan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat di dalam kompleksitas permasalahan maupun kuantitasnya seiring dinamika di bidang ekonomi, sosial dan politik.

Demikian halnya yang terjadi di wilayah Kota Bekasi yang merupakan salah satu kota yang terdapat di provinsi Jawa Barat. Kota yang berada dalam lingkungan megapolitan Jabodetabek dan menjadi kota besar keempat di Indonesia ini, secara geografis berada pada ketinggian 19 m diatas permukaan laut. Kota ini terletak di sebelah timur Jakarta, berbatasan dengan Jakarta Timur di barat, Kabupaten Bekasi di utara dan timur, Kabupaten Bogor di selatan, serta Kota Depok di sebelah barat daya.

Dari total luas wilayah Kota Bekasi, lebih dari 50 % sudah menjadi kawasan efektif perkotaan dengan 90 % telah menjadi kawasan perumahan, 4 % telah menjadi kawasan industri, 3 % telah digunakan untuk perdagangan, dan sisanya untuk bangunan lainnya.

Saat ini Kota Bekasi berkembang menjadi kawasan sentra industri yang mampu menjadi mesin penggerak ekonomi, dengan menempatkan industri pengolahan sebagai yang utama, diikuti sektor perdagangan, perhotelan, dan restoran, namun disisi lain hal ini menjadikan Kota Bekasi sebagai kawasan tempat tinggal kaum urban yang mempunyai kompleksitas permasalahan yang beragam, baik dari aspek ekonomi, sosial maupun budaya.²⁶

Perkembangan ekonomi yang demikian pesat diiringi dengan nilai ekonomi tanah yang semakin tinggi, mendorong munculnya okupan-okupan illegal yang menempati sejumlah lahan-lahan kosong di wilayah Kota Bekasi, baik lahan yang merupakan fasilitas sosial atau fasilitas umum maupun lahan yang dikuasai pemegang hak dengan alas hak tertentu. Hal ini menjadi salah satu akar permasalahan pertanahan yang ada di Kota Bekasi.

Pemanfaatan lahan kosong oleh pihak-pihak yang bukan pemegang hak atas tanah, terjadi juga di Kampung Teluk Angsan, Jalan Raya K.H. Agus Salim/Jalan Raya R.S. Mekar Sari, RT.03/RW.07, Kelurahan Bekasi Jaya, Kecamatan Bekasi Timur, Kota Bekasi (dahulu Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi) dengan batas-batas :

²⁶ http://www.kota_bekasi.go.id/google, Rabu 11 Januari 2012.

- Sebelah Utara berbatasan dengan Jalan Raya R.S. Mekar Sari/bekas tanah Abdul Jain;
- Sebelah Timur berbatasan dengan tanah Sain/sekarang Bayudin bin Senan, Ridwan dan Jono;
- Sebelah Selatan berbatasan dengan tanah Mpek Timblo; dan
- Sebelah Barat berbatasan dengan Jalan Raya K.H. Agus Salim;

Tanah tersebut digunakan oleh warga masyarakat dan para siswa pelajar SD, SMP dan SMA di sekitar lokasi, untuk sarana kegiatan olahraga sejak tahun 1952 dan para remaja warga masyarakat menggunakan lokasi tanah tersebut untuk bermain bola.

Pada sekitar bulan November 1997 saudara Maksum bin Sain, anak dari Sain bin Balok, seorang warga Kampung Pekayon Jaya, Kecamatan Bekasi Selatan, Kota Bekasi, memasang plang diatas tanah tersebut dengan menempelkan Penetapan Pengadilan Agama Nomor 061/P3HP/1997/PA.Bks. tentang penetapan harta waris, dan Maksum bin Sain menyatakan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah tersebut dengan dasar Surat bukti pendaftaran sementara tanah milik Indonesia C. No. 152 persil 52 Kelas D.III seluas \pm 11.180 m² sebagai warisan dari almarhum Sain bin Balok, tetapi pada tanggal 4 Juni 1998 plang tersebut dirusak oleh Kepala RT setempat yaitu saudara Bayudin bin Senan dengan mengerahkan anak-anak remaja bola yang dipimpin saudara Sukandi alias Kaye. Hal ini kemudian diajukan proses hukum kepada yang berwajib dan menurut hukum tindakan Ketua RT. 03/07 yaitu

Saudara Bayudin bin Senan terbukti melawan hukum, oleh karenanya Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bekasi telah menjatuhkan pidana penjara terhadap Saudara Bayudin bin Senan dengan putusan Nomor 744/Pid.B/1998/PN.Bks. yang berkekuatan hukum tetap dengan :

a. Amar Putusan Pengadilan :

Bahwa saudara Bayudin bin Senan terbukti bersalah melakukan perbuatan tindak pidana tidak menyenangkan;

b. Menetapkan :

Menghukum terdakwa Saudara Bayudin bin Senan dengan pidana penjara 3 bulan dengan masa percobaan selama 12 bulan.

Pada saat Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bekasi selesai membacakan putusan penjara atas nama Saudara Bayudin bin Senan dan putusan diterima, selanjutnya Majelis Hakim menegaskan kepada Saudara Maksum bin Sain untuk memagar tanah milik adat C. No. 152 persil 52 Kelas D.III tersebut.

Pada hari senin tanggal 14 Desember 1998 pagi hari, Maksum bin Sain membuat pagar tembok keliling di lokasi yang diakuinya sebagai warisan dari orang tuanya dengan dasar Surat bukti pendaftaran sementara tanah milik Indonesia C. No. 152 persil 52 Kls. D.III seluas \pm 11.180 m², dan Penetapan Pengadilan Agama Bekasi Nomor 061/P3HP/1997/PA.Bks, namun tindakan pemagaran yang dilakukan oleh Maksum bin Sain mendapat protes dari anak-anak remaja pemain bola yang dikawal Saudara Sukandi alias Kaye selaku Ketua

Bola Remaja setempat dengan membongkar tiang–tiang yang telah dipasang sehingga nyaris terjadi bentrokan.

Maksum bin Sain kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Bekasi dan tercatat dalam register perkara Nomor 12/Pdt.G/1999/PN.BKS. dengan Tergugat Saudara Sukandi alias Kaye yang bertempat tinggal di Kampung Teluk Angsan RT.09/RW.07, Kelurahan Bekasi Jaya, Kecamatan Bekasi Timur, Kota Bekasi, yang merupakan ketua bola para remaja.

Pada saat persidangan berjalan, muncul Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi (dahulu Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi) sebagai Penggugat Intervensi yang menyatakan bahwa Penggugat Intervensi adalah pemegang hak yang sah atas tanah yang terletak di Kampung Teluk Angsan Jl. KH. Agus Salim/Jalan Raya R.S. Mekarsari RT.03/RW.07 Kelurahan Bekasi Jaya, Kecamatan Bekasi Timur, Kota Bekasi, yang menjadi objek perkara, berdasarkan Surat Keputusan (SK) Kakanwil BPN Jawa Barat Nomor 122/HP/KWBPK/1995 tanggal 22 Juni 1995 dan Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/Bekasi Jaya, terbit pada tanggal 6 September 1995 dengan Gambar Ukur Nomor 10450/1995 tanggal 25 September 1995 seluas 7.000 m².

Tanah dimaksud yang menjadi objek Perkara di Pengadilan Negeri Bekasi dengan register perkara Nomor 12/Pdt.G/1999/PN.BKS antara pihak :

Maksum bin Sain sebagai Penggugat, melawan Sukandi alias Kaye sebagai Tergugat dan Daerah Tingkat II Kotamadya Bekasi sebagai Penggugat Intervensi, telah diputus pada tanggal 21 Juli 1999 dengan amar putusan antara lain :

Dalam Eksepsi :

- Menolak eksepsi Tergugat;

Dalam Kompensi :

- Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
- Menyatakan tanah milik adat Girik C. No. 152 persil 52 kls D. III seluas 11.180 m², dengan surat bukti pendaftaran hak tanah atas nama Sain bin Balok terletak di Kampung Teluk Angsan, Jalan Raya K.H. Agus Salim / Jl. R.S. Mekar Sari RT. 03/07 Kelurahan Bekasi Jaya, Kecamatan Bekasi Timur, Kotamadya Bekasi adalah sah hak milik Penggugat dengan batas-batas :
 - Sebelah Utara : Jalan Raya Rumah Sakit Mekar Sari/bekas tanah Abd.Jain;
 - Sebelah Timur : tanah Bapak Sain/sekarang Bapak Bayudin bin Senan dan Ridwan dan Bapak Jono ;
 - Sebelah Selatan : tanah Empek Timblo ;
 - Sebelah Barat : Jalan Raya K.H. Agus Salim ;
- Menghukum siapa saja yang menguasai tanah untuk menyerahkannya kepada Penggugat dalam keadaan baik atau kosong;
- Menyatakan sita jaminan atas sebuah rumah dan tanahnya yang terletak di RT. 09/07 Kampung Teluk Angsan, Kelurahan Bekasi Jaya, Kecamatan Bekasi Timur kodya Bekasi, sesuai dengan Berita Acara Sita Jaminan tanggal 3 Mei 1999 No. 13/CB/1999/012/Pdt.G/1999PN.Bks tidak dapat dipertahankan dan harus diangkat ;
- Menolak gugatan selebihnya ;

Dalam Rekonvensi :

- Menolak gugatan rekonvensi ;

Dalam Intervensi :

- Menolak gugatan intervensi.²⁷

Terhadap putusan tersebut Penggugat Intervensi melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Bandung dengan register perkara Nomor 441/Pdt/1999/PT.Bdg antara pihak :

Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Bekasi sebagai Pembanding/semula Penggugat Intervensi, melawan Maksum bin Sain sebagai Terbanding/semula Penggugat dan Sukandi alias Kaye sebagai Turut Terbanding/semula Tergugat,

²⁷ Indonesia, *Putusan Pengadilan Negeri Bekasi, register perkara Nomor 12/Pdt.G/1999/PN.BKS.*, hlm.47.

yang telah diputus pada tanggal 15 Februari 2000, dengan amar putusan antara lain :

1. Menerima permohonan pemeriksaan dalam tingkat banding dari Penggugat Intervensi/Pembanding ;
2. menguatkan putusan Pengadilan Negeri Bekasi tanggal 21 Juli 1999, Nomor 12/Pdt.G/1999/PN.Bks, yang dimohonkan pemeriksaan dalam tingkat banding;²⁸

Pembanding/semula Penggugat Intervensi mengajukan upaya hukum Kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan register perkara Nomor 2811/K/Pdt/2000 antara pihak :

Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Bekasi sebagai Pemohon Kasasi/semula Pembanding/semula Penggugat Intervensi, melawan Maksum bin Sain sebagai Termohon Kasasi/semula Terbanding/semula Penggugat dan Sukandi alias Kaye sebagai Turut Termohon Kasasi/semula Turut Terbanding/semula Tergugat, yang telah diputus pada tanggal tanggal 25 April 2002, dengan amar putusan antara lain :

- Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi : Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Bekasi;²⁹

²⁸ Indonesia, *Putusan Pengadilan Tinggi Bandung, register perkara Nomor 441/Pdt1999/PT.Bdg*, hlm.6.

²⁹ Indonesia, *Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, register perkara Nomor 2811 K/Pdt/2000*, hlm.17.

Pemohon Kasasi/semula Pembanding/semula Penggugat Intervensi mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan register perkara Nomor 295 PK/Pdt/2004 antara pihak :

Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Bekasi sebagai Pemohon Peninjauan Kembali/semula Pemohon Kasasi/semula Pembanding/semula Penggugat Intervensi, melawan Maksu bin Sain sebagai Termohon Peninjauan Kembali/semula Termohon Kasasi/semula Terbanding/semula Penggugat dan Sukandi alias Kaye sebagai Tururt Termohon Peninjauan Kembali/semula Turut Termohon Kasasi/semula Turut Terbanding/semula Tergugat, yang telah diputus pada tanggal tanggal 22 Oktober 2007, dengan amar putusan antara lain :

- Menolak permohonan Peninjauan Kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali : Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Bekasi, tersebut ;³⁰

Perkara yang telah diputuskan terakhir dalam upaya hukum luar biasa dengan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004 yang menjadi bahan pembahasan dalam penelitian ini adalah merupakan masalah pertanahan yang menjadi perhatian publik karena lokasi tanah yang menjadi objek perkara semula dipergunakan untuk fasilitas umum yaitu sarana olahraga, sehingga berpotensi menimbulkan masalah pertanahan yang bersifat strategis dan berdampak sosial pada masyarakat di sekitarnya.

³⁰ Indonesia, *Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, register perkara Nomor 295 PK/Pdt/2004*, hlm.18.

Ada beberapa hal yang menarik perhatian penulis untuk mengemukakan pokok-pokok masalah yang terdapat dalam perkara tersebut dan beberapa kejanggalan yang terjadi pada proses acara persidangan mulai dari awal gugatan sampai pada putusan akhir yang disampaikan oleh Majelis Hakim.

Hal pertama adalah mengenai gugatan yang disampaikan oleh Penggugat ditujukan bukan kepada pemegang hak atas tanah yaitu Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi melainkan kepada pihak lain yang tidak berhak atas pemilikan tanah tersebut, hal ini seharusnya tidak terjadi karena dengan demikian yang menjadi materi gugatan bukanlah sengketa kepemilikan, sehingga pada saat diperoleh putusan pengadilan yang memutus perkara sengketa kepemilikan hak atas tanah menjadi timbul pertanyaan seolah-olah Majelis Hakim mengabulkan gugatan melebihi tuntutan yang diminta (Ultra Petita).

Kedua adalah mengenai pertimbangan-pertimbangan Hakim dalam amar putusannya yang menyatakan bahwa dari segi administrasi pembuatan Sertipikat Hak Pakai No. 12/Bekasi Jaya diragukan kebenarannya adalah benar adanya, namun pertimbangan hukum yang diberikan adalah keliru seyogyanya yang menjadi pertimbangan Hakim dalam memutus perkara tersebut adalah bukan karena kesalahan prosedur sebagaimana yang disampaikan Hakim dalam amar putusannya, melainkan karena adanya cacat hukum pada alas hak yang menjadi dasar permohonannya.

Pertimbangan Hakim tersebut membuat sebagian kalangan di masyarakat mempunyai persepsi berbeda dan ada yang beranggapan bahwa putusan

pengadilan tersebut tidak mencerminkan asas keadilan, sehingga membawa dampak pada lemahnya penegakkan hukum dalam pelaksanaan isi putusan tersebut.

B. Upaya hukum penyelesaian kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah antara perseorangan dengan instansi pemerintah di Kota Bekasi.

Masalah pertanahan, yang disampaikan oleh perorangan, badan hukum dan kelompok masyarakat, saat ini semakin berkembang dan bertambah kompleks. Hal ini antara lain disebabkan adanya perbedaan kepentingan, nilai, persepsi, mengenai status, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan atas tanah, disamping terbatasnya ketersediaan tanah.

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai upaya hukum penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah, perlu penulis kemukakan terlebih dahulu mengenai faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab adanya masalah pertanahan.

Motif dan latar belakang penyebab munculnya kasus-kasus pertanahan tersebut sangat bervariasi, menurut Ali Achmad Chomzah, sengketa kepemilikan hak atas tanah antara lain disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut³¹ :

1. Kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau;
2. Harga tanah yang meningkat dengan cepat;
3. Kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan dan hak nya;
4. Iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan pemerintah;

³¹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III, Penyelesaian sengketa hak atas tanah*. (Jakarta : Penerbit Prestasi Pustaka, 2003), hlm. 21.

5. Masih adanya oknum-oknum pemerintah yang belum dapat menangkap aspirasi masyarakat;
6. Adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan materil yang tidak wajar atau menggunakan untuk kepentingan politik.

Secara umum pokok-pokok masalah pertanahan dapat dikelompokkan berdasarkan sampel dari tipologi/jenis masalah menjadi tujuh kelompok masalah, yaitu :³²

1. Masalah penguasaan dan pemilikan tanah.
2. Masalah penetapan hak dan pendaftaran tanah.
3. Masalah batas dan/atau letak bidang tanah.
4. Masalah tuntutan ganti rugi tanah partikelir.
5. Masalah tanah ulayat.
6. Masalah/konflik penguasaan tanah obyek Landreform.
7. Masalah pembebasan/pengadaan tanah.

Untuk memperoleh informasi tentang penyebab timbulnya masalah pertanahan, maka perlu diketahui akar masalah pertanahan tersebut melalui proses kegiatan identifikasi dan inventarisasi yang menguraikan penyebab timbulnya masalah pertanahan berdasarkan tipologi sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Secara umum Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan telah melakukan identifikasi dan inventarisasi mengenai akar masalah pertanahan dan mengelompokkannya sesuai dengan pokok-pokok masalah sebagaimana tersebut diatas, antara lain adalah sebagai berikut :

³²Indonesia, *Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan*, Nomor 34 Tahun 2007.

1. Masalah penguasaan dan pemilikan tanah.

Masalah-masalah pertanahan yang berkaitan dengan penguasaan dan pemilikan tanah, antara lain ialah :

1.1. Masalah kepemilikan tanah waris antara orang perseorangan.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Keinginan satu pihak menguasai seluruh boedel/harta waris;
- 2) Tanah dikuasai oleh satu atau beberapa ahli waris saja karena ahli waris lainnya tinggal di daerah lain;
- 3) Akta waris/surat keterangan waris dari Kepala Desa/Lurah/Camat masih diakui sebagai kelengkapan syarat pendaftaran tanah bagi orang-orang Indonesia asli dan hanya menerangkan satu atau beberapa ahli waris saja, tidak menjelaskan keadaan yang sebenarnya;
- 4) Penggunaan bukti alas hak palsu;
- 5) BPN memproses penetapan/pendaftaran hak atas dasar dokumen kewarisan dan kepemilikan yang tidak benar;
- 6) Tidak ada keharusan dan kewenangan menguji kebenaran dokumen waris baik yang bersifat otentik maupun yang diterbitkan oleh Kepala Desa, Lurah dan Camat.

1.2. Masalah pemilikan atas dasar jual beli antara orang perseorangan.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Berasal dari masalah hutang piutang dengan jaminan tanah;

- 2) Debitur memberi kuasa untuk menjual jika wanprestasi atas hutangnya dan menyerahkan sertipikat sebagai jaminan;
- 3) Surat kuasa digunakan untuk membuat akta jual beli oleh kreditor walaupun si berhutang masih membayar kewajibannya;
- 4) BPN tidak mempunyai kewenangan dan keharusan menguji akta jual beli.

1.3. Masalah pemilikan atas tanah harta gono gini.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Harta gono gini ditransaksikan kepada pihak lain tanpa persetujuan pemilik harta bersama;
- 2) Tidak dimintakan persetujuan salah satu pihak karena perkawinan telah putus/cerai.

1.4. Masalah penguasaan dan pemilikan berdasarkan bukti alas hak yang berbeda-beda/tumpang tindih alas hak dengan alat bukti hak lama.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Status tanah tidak jelas sebagai akibat pluralisme hukum tanah dimasa kolonial Belanda (bekas Eigendom atau tanah Milik Adat);
- 2) BPN masih menggunakan girik sebagai bukti adanya hak adat perorangan;
- 3) Buku C Desa dan mutasinya tidak up to date lagi;
- 4) Kepala Desa/Lurah dengan mudah menerbitkan girik atau surat keterangan dan mudah menarik kembali;

5) Tidak ada keharusan dan kewenangan BPN menguji kebenaran materil bukti-bukti alas hak tersebut.

1.5. Masalah penguasaan dan pemilikan tanah bekas tanah Negara asal Hak Barat antara orang perseorangan atau perseorangan dengan badan hukum.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Tanah-tanah negara bekas hak barat tidak dikuasai bekas pemegang hak tetapi di kuasai pihak lain (masyarakat);
- 2) Hak diterbitkan kepada pihak lain yang menguasai fisik atau badan hukum yang memperoleh asal penggantian dari masyarakat yang menguasai fisik, sehingga bekas pemegang Hak Barat atau ahli warisnya menuntut pengembalian tanah atau ganti rugi;
- 3) Lokasi dan Nilai tanah bekas hak barat yang jadi obyek masalah pada umumnya telah menjadi tinggi.
- 4) Cara penulisan SKPT untuk tanah negara bekas hak barat yang diterbitkan oleh kantor pertanahan seringkali masih menuliskan sebagai tanah eigendom, dengan nomor dan subyeknya sehingga dianggap sebagian masyarakat statusnya masih tanah eigendom sehingga bukti akta tanah bekas hak barat (eigendom) dianggap masih mempunyai kekuatan, berlaku sebagai bukti adanya hak baik oleh warga masyarakat maupun penegak hukum

1.6. Masalah penguasaan tanah Negara antara badan hukum dengan badan hukum.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Penerbitan SIPPT atau ijin lokasi kepada beberapa badan hukum;
- 2) Pemegang SIPPT atau ijin lokasi yang pertama tidak segera membangun setelah membebaskan tanah sehingga tanah dikuasai kembali oleh penggarap dan dibebaskan oleh pemegang SIPPT atau ijin lokasi berikut.

1.7. Masalah penguasaan tanah-tanah asset pemerintah/BUMN oleh rakyat. Adanya permohonan hak oleh rakyat atas tanah asset instansi/BUMN.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Tanah asset BUMN asal Nasionalisasi tidak didaftarkan haknya;
- 2) Tanah asset BUMN asal Nasionalisasi tidak dikuasai/dimanfaatkan dan dikuasai warga masyarakat menjadi perkampungan;
- 3) Tanah asset BUMN asal Nasionalisasi tidak tercatat sebagai asset dalam daftar inventarisasi asset di BUMN/Depkeu;
- 4) PT. KAI beranggapan grondkart sebagai bukti alas hak;
- 5) Data kartu eigendom yang ada di kantor pertanahan tidak menunjukkan adanya hubungan hukum antara BUMN/instansi pemerintah dengan tanah bekas Eigendom;

- 6) Tanah asset pemerintah/BUMN yang telah dibebaskan tidak segera dimanfaatkan, diproses haknya, dokumen pembebasan tanah tidak lengkap;
- 7) Pemerintah kurang perhatian terhadap asset-assetnya.

2. Masalah penetapan hak dan pendaftaran tanah.

Masalah-masalah pertanahan yang berkaitan dengan penetapan hak dan pendaftaran tanah, antara lain ialah :

2.1. Masalah penetapan hak atas tanah Negara.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Risalah Panitia tidak memberikan keterangan yang proporsional;
- 2) Panitia A/B tidak dapat mendeteksi adanya masalah atau potensi timbulnya masalah atas tanah tersebut.

2.2. Masalah penetapan hak atas tanah bekas Hak Barat.

Akar masalahnya adalah :

- 1) tanah negara bekas hak barat dikuasai pihak lain/rakyat, sehingga rakyat memperoleh prioritas memohon hak berdasarkan Keppres Nomor 32/1979;
- 2) Pemberian hak baru tidak memperhatikan penguasaan rakyat yang dijamin Keppres Nomor 32/1979;
- 3) Hak baru diterbitkan kepada pihak lain dengan SK bersyarat, jika akan memanfaatkan tanah harus membebaskan penguasaan masyarakat;

- 4) Tanah yang diterbitkan haknya tidak dimanfaatkan untuk dikuasai tetapi dijadikan jaminan hutang; dan rakyat berhadapan dengan lelang eksekusi.

2.3. Masalah Pendaftaran Konversi Hak Milik.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Tanah dikuasai pihak lain/masyarakat ;
- 2) Tanah Eigendom maupun Milik Adat dikonversi menjadi Hak Milik meskipun subyek haknya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Milik.

2.4. Masalah Tumpang tindih Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah yang sebelumnya telah diterbitkan hak atas nama pihak lain.

Akar masalahnya adalah :

- 1) Tanah tidak dikuasai pemegang hak yang terbit lebih dahulu;
- 2) Hak yang terbit lebih dulu tidak ada peta pendaftarannya;
- 3) Kantor Pertanahan tidak memeriksa peta pendaftaran tanah.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis terhadap objek penelitian yang terletak di Kampung Teluk Angsan Jl. KH. Agus Salim/Jalan Raya R.S. Mekarsari RT.03/RW.07 Kelurahan Bekasi Jaya, Kecamatan Bekasi Timur, Kota Bekasi, yang menjadi objek perkara dan telah diputus dengan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004, jika dikaitkan dengan klasifikasi pengelompokkan masalah dan akar

permasalahan yang telah diinventarisasi Badan Pertanahan Nasional, maka dapat diidentifikasi dua kelompok permasalahan pada perkara tersebut, yaitu :

a. Masalah penguasaan dan pemilikan tanah;

Hal ini dapat teridentifikasi dengan memperhatikan akar-akar permasalahan yang ditemukan dilapangan, antara lain :

a. Penggunaan bukti alas hak palsu;

Dengan dikabulkannya gugatan penggugat bahwa alas hak yang diakui kebenarannya adalah Girik C Nomor 152 Persil 52 Kelas D III seluas 11.180 m², maka yang menjadi alas hak permohonan hak yang diajukan oleh Penggugat Intervensi adalah palsu, terutama bukti mengenai alas hak yang menerangkan bahwa objek yang dimohon haknya adalah merupakan tanah Negara bebas, karena sebagaimana diketahui bahwa tanah Negara bebas harus diartikan sebagai tanah yang belum dilekati sesuatu hak baik hak menurut hukum adat maupun menurut UUPA, sedangkan didalam posita gugatannya yang juga dikuatkan oleh saksi-saksi yang hadir di persidangan, dan diterima oleh majelis Hakim sebagai dasar pertimbangan amar putusan, disebutkan bahwa sekitar tahun 1945 orang tua penggugat semula tinggal dan punya rumah tinggal serta bercocok tanam di atas tanah Girik C. No. 152 persil 52 Kls. D. III, dan pada tahun 1952 pindah ke Kelurahan Kampung Bojong Menteng, Kecamatan Bantar Gebang Bekasi, karena rumahnya dibakar warga masyarakat dengan tuduhan dukun santet, sehingga dalam pertimbangannya Majelis Hakim menyampaikan bahwa

berdasarkan hal itu membuktikan bahwa Sain bin Balok telah menguasai tanah tersebut dari tahun 1945 sampai tahun 1952, dimana mereka meninggalkan tanah tersebut karena keadaan terpaksa, dan ini dapat diartikan bahwa diatas tanah yang menjadi objek sengketa telah melekat hak atas tanah milik adat dan tidak dapat dikatakan sebagai tanah Negara.

- b. BPN memproses penetapan/pendaftaran hak atas dasar dokumen kepemilikan yang tidak benar;
- c. BPN masih menggunakan girik sebagai bukti adanya hak adat perorangan; sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, bahwa Pembuktian hak lama dapat dilakukan berdasarkan :
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 sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Kemudian diatur pula dalam ketentuan Pasal 60 ayat (2) huruf (f) Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa alat bukti tertulis yang digunakan untuk pendaftaran hak-hak lama sebagaimana

tersebut diatas dinyatakan lengkap apabila dapat ditunjukkan kepada Panitia Ajudikasi dokumen-dokumen antara lain : Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau.lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI, dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Dalam pelaksanaannya, hal ini menemui banyak kesulitan dengan tidak adanya tolak ukur yang jelas mengenai keabsahan suatu Girik yang dijadikan sebagai bukti alas hak, karena buku C Desa dan mutasinya yang menjadi acuan sudah tidak up to date lagi.

- d. Tidak ada keharusan dan kewenangan BPN menguji kebenaran materil bukti-bukti alas hak tersebut;
- e. Lokasi dan Nilai tanah yang menjadi obyek masalah telah mempunyai nilai ekonomi yang tinggi;

Hal ini ditunjukkan dengan adanya fakta bahwa selama lebih dari 30 tahun penggugat telah membiarkan tanah yang menjadi obyek sengketa tanpa ada pemeliharaan dan keberatan-keberatan kepada pihak lain yang memanfaatkan lahan tersebut, namun setelah tanah tersebut mempunyai nilai ekonomi yang tinggi kemudian muncul gugatan dan keberatan-keberatan atas pemanfaatan lahan tersebut.

- f. Tanah asset Instansi pemerintah tidak segera dimanfaatkan;
- g. Pemerintah kurang perhatian terhadap asset-assetnya.

h. Tanah dikuasai pihak lain/masyarakat .

Dalam kaitannya dengan 3 poin terakhir, penulis berpendapat bahwa hal ini sangat dipengaruhi oleh minimnya pengawasan asset daerah oleh Instansi terkait dalam hal ini bagian pengelolaan asset pada Sekertariat Daerah Kota Bekasi yang disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain :

1. Tingginya biaya perawatan dan pemeliharaan asset;
2. Sumber daya manusia yang terbatas dan tidak sebanding dengan beragam masalah pemerintahan yang kompleks;
3. Lemahnya kesadaran hukum masyarakat dalam menjaga keutuhan asset-asset daerah dikarenakan masih ada pihak-pihak yang memiliki kecenderungan mengambil manfaat secara pribadi dan atau golongan.

2. Dari segi penetapan hak dan pendaftaran tanahnya.

Hal ini dapat teridentifikasi dengan memperhatikan akar-akar permasalahan yang ditemukan dilapangan, antara lain :

a. Risalah Panitia tidak memberikan keterangan yang proporsional;

Hal ini disebabkan oleh minimnya informasi yang diperoleh Panitia A/B pada saat menyusun Risalah Tanah sehingga tidak dapat menyajikan data secara proporsional, dan sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif membuat Kantor Pendaftaran Tanah cenderung bersifat pasif, mengingat bahwa Negara tidak memberikan jaminan terhadap kebenaran data yang disajikan oleh Kantor Pendaftaran Tanah, meskipun sistem publikasi yang

berlaku di Negara kita mengandung tenden positif namun belum dirasakan manfaatnya yang optimal.

- b. Panitia A/B tidak dapat mendeteksi adanya masalah atau potensi timbulnya masalah atas tanah tersebut;

Risalah penelitian data tanah yang disajikan tidak secara proporsional akibat minimnya informasi yang diperoleh, pada akhirnya berakibat pada tidak dapat terdeteksinya potensi masalah atas tanah tersebut.

Dampak konkrit yang dikarenakan oleh kedua hal tersebut diatas, terbukti dengan adanya cacat hukum pada Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/Bekasi Jaya yang berakibat tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Keterbatasan kewenangan yang tidak memungkinkan Panitia Tanah untuk menguji kebenaran secara materiil tentang data yang disampaikan oleh pemohon, menjadikan keputusan yang dihasilkan dari panitia pemeriksaan tanah tersebut hanya terbatas pada bukti-bukti formil yang disampaikan pada saat permohonan hak diajukan, namun hal ini diimbangi dengan adanya ketentuan peraturan yang membuka peluang bagi pihak lain yang keberatan atas penerbitan suatu sertipikat hak atas tanah dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang berbunyi :

"Dalam hal atas suatu bidang tanah telah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa

mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut ”

Tenggang waktu lima tahun diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjaga jangan sampai pemegang hak yang sebenarnya atas tanah yang dimohon sertipikatnya oleh pihak yang bukan pemilik sesungguhnya atau telah memperoleh dari pihak yang tidak berhak, menjadi kehilangan haknya. Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sejalan dengan sistem publikasi dan pendaftaran tanah yang berlaku di negara kita yang menganut sistem publikasi negatif yang bertenden positif dan sistem pendaftaran hak sesuai amanat UUPA, sebagaimana diuraikan dalam landasan teori, bahwa cacat hukum yang terdapat dalam alas hak permohonan penerbitan Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/Bekasi Jaya yang dapat dibuktikan sebaliknya oleh Penggugat dalam pembuktian sidang

pengadilan dan telah memperoleh putusan dan berkekuatan hukum tetap (*In Kracht Van Gewijsde*) mengakibatkan sertipikat tersebut dapat dibatalkan, karena Sertipikat bukan merupakan alat bukti yang mutlak.

Terkait dengan kasus di atas, upaya hukum penyelesaian kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah antara perseorangan dengan instansi pemerintah di Kota Bekasi secara umum dilakukan melalui jalur litigasi dan non-litigasi.

1. Melalui Non-Litigasi, yaitu Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution/ADR*).

Keberadaan "mediasi" sebagai salah satu bentuk mekanisme penyelesaian sengketa alternatif (*Alternative Dispute Resolution/ADR*) bukan suatu hal yang asing, karena cara penyelesaian konflik itu merupakan bagian dari norma sosial yang hidup, atau paling tidak, pernah hidup dalam masyarakat. Hal ini dapat ditelusuri dari kenyataan bahwa kehidupan masyarakat lebih berorientasi pada keseimbangan dan keharmonisan, yang intinya adalah bahwa semua orang merasa dihormati, dihargai, dan tidak ada yang dikalahkan kepentingannya.

Namun, keseimbangan dan keharmonisan itu mengalami erosi (pengikisan) ketika proses modernisasi berlangsung yang memperkenalkan penyelesaian konflik secara prosedural, birokratis, dan atas dasar "menang kalah". Konsekuensinya adalah, nilai keseimbangan dan keharmonisan mengalami pengaburan dan bahkan cara penyelesaian konflik yang baru ini

justru, pada sebagian kasus, telah meningkatkan intensitas konflik. Sehingga dapat disimpulkan bahwa, cara baru yang modern telah semakin membuka kesempatan terjadinya ketidakseimbangan dan ketidakharmonisan.

Dalam perjalanan waktu, upaya untuk melembagakan kembali cara penyelesaian sengketa alternatif seperti mediasi, konsiliasi, dan yang lainnya telah dilakukan dengan memasukkannya dalam peraturan perundang-undangan. Di bidang konflik pertanahan terutama pada aspek yang mengandung potensi terjadinya konflik, baik di antara warga masyarakat maupun antara warga masyarakat dengan instansi pemerintah, cara penyelesaian melalui musyawarah telah menjadi muatan dari peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960, Keppres Nomor 55/1993, yang telah diganti dengan Perpres Nomor 36/2005 yang diubah dengan Perpres Nomor 24/1997, dan lain-lain.

Pelembagaan kembali (*reinstitutionalization*) cara penyelesaian sengketa alternatif sangat tergantung pada faktor budaya. Perbedaan kondisi sosial budaya pada masing-masing kelompok atau daerah mempunyai dampak yang berbeda terhadap proses penataan dan penggunaan serta penguatan cara-cara tersebut.

Menurut Maria S.W. Sumardjono ada dua pola yang ditempuh dalam rangka memperoleh pandangan dan keinginan dari pihak-pihak yang bersengketa.³³

Pertama, pihak-pihak dipanggil dalam waktu yang sama dan dipertemukan dalam suatu ruangan yang sama. Masing-masing bebas mengungkapkan penilaian atau pandangan dan keinginannya kepada mediator dihadapan pihak lainnya. Cara ini memang lebih efektif, karena masing-masing pihak dapat langsung menilai tuntutan pihak lain sekaligus mengemukakan pandangannya sendiri. Dengan pola ini, mekanisme mediasi dapat dilaksanakan lebih cepat.

Kedua, pihak-pihak dipanggil dalam waktu (hari dan jam) yang berbeda. Dalam hal ini, mediator mengawali dengan mendengarkan pandangan dan keinginan dari pihak yang mengajukan tuntutan berkenaan dengan permasalahannya. Pada giliran berikutnya pihak yang dituntut/digugat didengar pandangan dan keinginannya, seraya dalam kesempatan tersebut disampaikan pandangan dan keinginan dari pihak yang menuntut atau menggugatnya. Pandangan dan keinginan dari masing-masing pihak itu dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh mediator. Masing-masing berita acara itu saling dipertukarkan untuk dipelajari dan dinilai oleh pihak lawannya.

Untuk sampai pada suatu kesepakatan sangat tergantung pada banyak faktor, antara lain kompleksitas sengketa yang berlangsung. Untuk sengketa yang tidak terlalu rumit, kesepakatan dapat dicapai setelah kedua pihak dipertemukan dalam satu kali pertemuan.

Kesepakatan yang sudah tercapai tersebut kemudian dituangkan dalam suatu akta tanah. Ada dua bentuk akta yang digunakan dalam praktik, yaitu akta di bawah tangan dan akta otentik. Akta di bawah tangan berupa surat pernyataan yang berisi hasil kesepakatan di atas kertas bermeterai. Terdapat dua cara penuangan hasil kesepakatan dalam akta di bawah tangan, yaitu:

³³Maria S.W. Sumardjono Et al., Op.Cit., hlm. 16.

- 1) hak-hak dan kewajiban masing-masing pihak dituangkan dalam satu akta yang ditandatangani bersama oleh kedua belah pihak, yang diketahui dan disaksikan oleh tokoh-tokoh masyarakat / tokoh adat;
- 2) hak-hak dan kewajiban dituangkan dalam dua akta yang terpisah; masing-masing akta berisi pernyataan sepihak dari masing-masing pihak yang intinya merupakan kewajiban yang harus diberikan kepada pihak lawannya.

Penuangan hasil kesepakatan dalam akta otentik dilaksanakan di hadapan dan oleh Notaris. Penuangan ini dilakukan atas dasar kesepakatan kedua pihak seperti yang tercantum dalam berita acara musyawarah yang ditandatangani oleh pihak mediator. Biaya pembuatan akta ini ditanggung bersama oleh para pihak.

Mekanisme mediasi dalam rangka penyelesaian sengketa dimulai dengan tahapan sebagai berikut :³⁴

1. Adanya laporan atau pengaduan dari salah satu pihak yang bersengketa. Jika laporan atau pengaduan kepada mediator atau tim berasal dari masyarakat, hal ini berarti bahwa sebelumnya warga masyarakat telah mengalami kegagalan untuk menyampaikan dan memusyawarahkan sumber sengketa dengan pihak perusahaan atau lembaga yang menguasai dan menggunakan tanah. Sebaliknya, jika laporan atau pengaduan itu berasal dari perusahaan atau lembaga pemerintah, hal ini berarti bahwa telah terjadi pendudukan atau pematokan tanah oleh masyarakat.
2. Dengan adanya pengaduan dan sementara sengketa harus ditangani secara koordinatif, tim memanggil anggotanya dan melaksanakan pertemuan. Dalam pertemuan itu diputuskan langkah-langkah yang akan dijalankan dalam memperantarai penyelesaian sengketa.
3. Pemanggilan para pihak yang bersengketa dalam satu pertemuan. Pertemuan ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak untuk menjelaskan sengketa dan tuntutan atau keinginannya. Disamping itu, mereka memusyawarahkan cara

³⁴ Ibid., hlm. 38.

penyelesaiannya sesuai dengan posisi masing-masing pihak dan tuntutan. Pertemuan itu dapat berlangsung lebih dari dua kali, tergantung pada kecepatan perolehan kesepakatan.

4. Peninjauan lapangan, yaitu dapat berupa pengamatan terhadap tanah sengketa atau menanyakan kepada warga masyarakat di sekitar tanah sengketa tentang riwayat kepemilikan tanah atau pengukuran luas tanah dan batas tanah sengketa. Pelaksanaan peninjauan lapangan tergantung pada hasil pertemuan-pertemuan yang sudah dilaksanakan.
5. Perumusan kesepakatan, baik kesepakatan "antara" maupun kesepakatan "akhir".
6. Pelaksanaan dari hasil kesepakatan. Dalam realitanya kesepakatan yang telah dicapai tidak selalu dapat diwujudkan karena adanya kendala tertentu.

Dari tahapan-tahapan pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa seperti di atas, ada beberapa hal yang perlu dicermati karena menyangkut keberhasilan dari penyelesaian sengketa tersebut, antara lain berkenaan dengan proses musyawarah, tercapainya kesepakatan, dan pelaksanaan kesepakatan.

Dalam alternatif penyelesaian sengketa, musyawarah dalam arti terjadinya proses saling mendengarkan, saling memberi, dan saling menerima, hanya dapat dilaksanakan oleh pihak yang mempunyai kekuatan dan kemampuan, dan posisi sosial yang setara, dan pihak mediator harus mampu berdiri di antara keduanya secara netral. Dalam berbagai kasus, masyarakat merasa direndahkan kekuatan dan kemampuan tawar-menawarnya oleh pihak lawan sengketanya. Atau dengan perkataan lain, masyarakat merasa diremehkan. Sebagai buktinya mereka menyebutkan ketidakmauan perusahaan atau lembaga lain yang menjadi lawan sengketa menerima kedatangan masyarakat untuk menyampaikan tuntutan secara langsung atau berdialog.

Dalam kasus yang dikemukakan pada pembahasan penelitian ini, secara khusus tidak menggunakan jalur mediasi karena penyelesaian kasus yang ditempuh pada awalnya didahului dengan proses peradilan pidana, yaitu pada saat Penggugat berusaha menguasai fisik tanah yang menjadi objek sengketa dengan memasang plang dan pagar disekeliling lokasi, dan kemudian mendapat perlawanan dari Saudara Bayudin bin Senan yang menjadi Terpidana pada kasus pengrusakkan papan plang milik Penggugat dan dibantu oleh Tergugat.

Hal ini tentunya menjadi kendala yang sangat sulit untuk terlaksananya suatu perundingan yang dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan, karena kedudukan para pihak secara emosional sudah tidak seimbang, sedangkan dalam alternatif penyelesaian sengketa, musyawarah dalam arti terjadinya proses saling mendengarkan, saling memberi, dan saling menerima, hanya dapat dilaksanakan oleh pihak yang mempunyai kekuatan dan kemampuan, dan posisi sosial yang setara, namun karena kedudukan kedua pihak tidak mungkin lagi melakukan dialog maka proses penyelesaian yang berlangsung sudah menyangkut konflik secara prosedural, birokratis, dan atas dasar "menang kalah".

2. Melalui Lembaga Peradilan (Litigasi)

Upaya Hukum yang lain selain melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (Alternative Dispute Resolution/ADR) yang dapat dilakukan oleh seseorang, Badan Hukum maupun Instansi Pemerintah yang menjadi

subyek hak atas tanah jika merasa dirugikan atau dilanggar haknya oleh pihak lain adalah dengan melakukan gugatan melalui Lembaga Peradilan, baik Peradilan Umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara.

Upaya hukum ini adalah langkah terakhir yang dapat dilakukan oleh para pihak yang merasa dilanggar haknya setelah upaya-upaya penyelesaian yang lainnya karena cara ini adalah cara yang paling lama dan paling mahal untuk mendapatkan penyelesaiannya. Benar dan adilnya penyelesaian perkara di pengadilan, bukan dilihat pada hasil akhir putusan yang dijatuhkan. Tetapi harus dinilai sejak awal proses pemeriksaan perkara dimulai. Apakah sejak tahap awal ditangani, pengadilan memberi pelayanan sesuai dengan ketentuan hukum acara atau tidak. Dengan kata lain, apakah proses pemeriksaan perkara sejak awal sampai akhir, benar-benar *due process of law* atau *undue process*. Apabila sejak awal sampai putusan dijatuhkan, proses pemeriksaan dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum acara (*due process law*), berarti pengadilan telah melaksanakan dan menegakkan ideologi *fair trial* yang dicita-citakan negara hukum dan masyarakat demokratis.³⁵

Dalam rangka tegaknya ideologi *fair trial*, yaitu cita-cita proses peradilan yang jujur sejak awal sampai akhir, serta terwujudnya prinsip *due process rights* yang memberi hak kepada setiap orang untuk diperlakukan secara adil dalam proses pemeriksaan, pada peradilan perdata diperlukan

³⁵Yahya Harahap, Op.Cit., hlm. 5.

pemahaman dan pengertian yang luas secara aktual dan kontekstual mengenai ruang lingkup hukum acara baik dari segi teori dan praktek.

Sebenarnya sejak semula Pasal 130 HIR maupun Pasal 154 RBG mengenal dan menghendaki penyelesaian sengketa melalui cara damai.

Pasal 130 ayat (1) HIR berbunyi :

Jika pada hari yang ditentukan itu kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri dengan pertolongan ketua mencoba akan memerdamaikan mereka.

Selanjutnya, ayat (2) mengatakan :

Jika perdamaian yang demikian itu dapat dicapai, maka pada waktu bersidang, diperbuat sebuah surat (akta) tentang itu, dalam mana kedua belah pihak dihukum akan menaati perjanjian yang diperbuat itu, surat mana akan berkekuatan dan akan dijalankan sebagai putusan yang biasa.

Bertitik tolak dari ketentuan pasal ini, sistem yang diatur hukum acara dalam penyelesaian perkara yang diajukan kepada Pengadilan Negeri, hampir sama dengan *court connected arbitration system* :

Pertama-tama, hakim membantu atau menolong para pihak yang berperkara untuk menyelesaikan sengketa dengan perdamaian, selanjutnya, apabila tercapai kesepakatan diantara penggugat dan tergugat :

1. kesepakatan itu dituangkan dalam bentuk perjanjian perdamaian yang ditandatangani;

2. terhadap perjanjian perdamaian, dibuat akta berupa putusan yang dijatuhkan pengadilan yang mencantumkan amar, menghukum para pihak menepati perjanjian perdamaian.

Jadi, hampir tidak ada bedanya dengan *court connected arbitration system*. Seolah-olah perjanjian perdamaian itu merupakan putusan hakim dalam kedudukannya sebagai arbiter. Dapat disimpulkan bahwa Pasal 130 HIR atau Pasal 154 RBG lebih menghendaki penyelesaian perkara dengan perdamaian daripada proses putusan biasa, lebih menghendaki penerapan konsep *win-win solution* yaitu sama-sama menang daripada penerapan *winning or losing*, yaitu menang atau kalah.

Jika bertitik tolak dari eksistensi Pasal 130 HIR dalam Hukum Acara Perdata, menunjukkan sejak jauh hari sebelumnya sistem ADR dikenal pada era sekarang, telah dipancangkan landasan yang menuntut dan mengarahkan penyelesaian sengketa melalui perdamaian. Bentuk penyelesaian yang digariskan Pasal 130 HIR lebih mirip merupakan kombinasi antara sistem mediasi atau konsiliasi dengan *court connected system*, sehingga dapat dirangkai menjadi *court connected mediation* atau *consiliation*. Para pihak menyelesaikan sendiri lebih dahulu kesepakatan tanpa campur tangan hakim. Selanjutnya, kesepakatan perdamaian itu diminta kepada hakim untuk dituangkan dalam bentuk akta perdamaian.

Dengan demikian, tampak jelas terhadap perdamaian yang disepakati para pihak yang berperkara, intervensi hakim sangat kecil, hanya

berupa pembuatan akta perdamaian yang dijatuhkan sebagai putusan pengadilan yang berisi amar menghukum para pihak untuk menaati dan memenuhi isi perdamaian.

Pada prinsipnya upaya hakim untuk mendamaikan bersifat imperatif. Hakim wajib berupaya mendamaikan para pihak yang berperkara. Hal itu dapat ditarik dari ketentuan Pasal 131 ayat (1) HIR, yang mengatakan :³⁶

”Jika hakim tidak dapat mendamaikan para pihak, maka hal itu harus disebut dalam berita acara sidang”.

Jadi menurut pasal ini, kalau hakim tidak berhasil mendamaikan, ketidakberhasilan itu harus ditegaskan dalam berita acara sidang. Kelalaian menyebutkan hal itu dalam berita acara mengakibatkan pemeriksaan perkara :

- a. mengandung cacat formil, dan
- b. berakibat pemeriksaan batal demi hukum.

Langkah yang dilakukan oleh Penggugat yaitu Saudara Maksum bin Sain untuk mendapatkan haknya sebagai pemegang hak atas tanah yang sah peninggalan dari orang tuanya Almarhum Sain bin Balok melalui gugatan Pengadilan adalah langkah yang tepat sebagai upaya hukum, karena hanya dengan pembuktian lah semua kebenaran dapat diungkap dan dapat dihindari terjadinya kekerasan fisik, dikarenakan yang menjadi lawan penggugat adalah warga masyarakat yang menggunakan lokasi

³⁶ Ibid., hlm. 239.

tanah yang menjadi objek perkara, dan Instansi Pemerintah yang secara umum memiliki alat-alat kekuasaan yang dapat mengkondisikan berbagai keadaan.

Hal utama yang menjadi perhatian penulis terhadap Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004 adalah materi gugatan yang disampaikan oleh Penggugat dalam hal ini saudara maksum bin Sain ditujukan bukan kepada pemegang hak atas tanah yang menjadi objek sengketa melainkan pihak lain yang dianggap memanfaatkan objek sengketa secara tidak sah dan melakukan pengrusakkan fisik diatas lahan yang menjadi objek sengketa, penulis menganggap hal ini sebagai langkah awal yang keliru, karena jika Tergugat dituntut atas kesalahan tersebut maka yang menjadi Pihak Tergugat bukan hanya satu orang, karena menurut Penggugat dalam materi gugatannya disebutkan bahwa Tergugat selaku Ketua Bola Remaja setempat datang mengawal anak-anak remaja pemain bola ke lokasi yang menjadi lahan sengketa dan kemudian melakukan pengrusakkan, artinya pelaku tindakan pengrusakkan tersebut bukan hanya Tergugat sehingga gugatan Penggugat dapat dianggap tidak lengkap (*EXCEPTIO PLURIUM LITIS CONSORTIUM*).

Penggugat / Tergugat Intervensi dalam perkara Nomor 12/Pdt.G/1999/PN.Bks, bukanlah menggugat tentang kepemilikan hak tanah sengketa akan tetapi menggugat tentang ganti rugi atas perbuatan

yang dilakukan oleh Tergugat /Turut Tergugat Intervensi, sedangkan pada saat gugatan tersebut diajukan, tanah yang menjadi objek sengketa adalah masih sah terdaftar atas nama Penggugat Intervensi, jadi pada saat tersebut kondisi sebenarnya adalah terbalik, sebelum Penggugat dapat menuntut tindakan yang dilakukan oleh Tergugat yang dianggap merugikan Penggugat, maka Penggugat akan terlebih dahulu menghadapi gugatan dari Penggugat Intervensi karena Penggugat/Tergugat Intervensi telah melakukan pemagaran atas tanah sengketa tanpa seijin dari Penggugat Intervensi sebagai pemilik yang sah atas tanah yang menjadi objek sengketa, ini artinya Penggugat/Tergugat Intervensi telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Dalam hal putusan Majelis Hakim yang mengesampingkan permohonan Penggugat/Tergugat Intervensi tentang tuntutan ganti rugi atas perbuatan yang dilakukan oleh Tergugat/Turut Tergugat Intervensi adalah sangat tepat karena tidak mungkin Penggugat meminta ganti rugi kepada Tergugat yang dianggap telah melanggar haknya, sementara hak tersebut belum dimiliki oleh Penggugat secara sah (EXCEPTIO PREMATURE).

Demikian juga halnya dengan tuntutan pidana yang telah dilakukan oleh Penggugat kepada Saudara Bayudin bin Senan yang telah lebih dahulu diputuskan oleh Pengadilan Negeri Bekasi dengan Nomor 744/Pid.B/1998/PN.Bks, Penulis menganggap hal ini terlalu premature,

bagaimana bisa Penggugat dapat menganggap orang lain bersalah memasuki tanah pekarangan yang menjadi objek sengketa, sementara tanah tersebut belum ada kepastian menurut hukum bahwa itu menjadi milik penggugat yang sah.

Sebagaimana berlaku pada prinsip tentang pembuktian pada umumnya yang ditegaskan dalam ketentuan pasal 1865 KUH Perdata yaitu "Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut", maka langkah yang tepat dilakukan Penggugat adalah membuktikan terlebih dahulu bahwa Penggugat adalah yang berhak atas tanah yang menjadi objek sengketa dengan menggugat pemegang hak atas tanah yaitu Penggugat Intervensi, kemudian setelah terbukti dan sah secara hukum bahwa Penggugat adalah yang berhak atas tanah yang menjadi objek sengketa baru dapat dilakukan tindakan tuntutan ganti rugi kepada siapapun yang melanggar haknya, baik dengan cara menempati, merusak, ataupun mengambil manfaat atas tanah yang telah sah secara hukum menjadi milik Penggugat.

Jika benar secara materiil bahwa Penggugat adalah pemilik yang sah atas tanah milik adat berdasarkan Girik C No.152 Persil 52 Kelas D. III seluas lebih kurang 11.180 m² sedangkan secara formil sertipikat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa atas nama

Penggugat Intervensi adalah seluas 7.040 m², maka yang jadi pertanyaan adalah siapa pihak lain yang menguasai sisa dari tanah tersebut yaitu seluas 4.140 m² yang seharusnya juga menjadi pihak dalam perkara ini, artinya gugatan Penggugat dapat dianggap tidak lengkap / kurang pihak (EXCEPTIO PLURIMUM LITIS CONSORTIUM).

Ditinjau dari sudut pandang UUPA yang terkandung dalam pasal 6, yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial maka Penggugat telah melakukan suatu kelalaian dengan membiarkan tanahnya selama bertahun-tahun, seyogyanya hal ini juga menjadi pertimbangan Hakim dalam mengambil keputusan.

Mengenai Pertimbangan Majelis Hakim, yang menyebutkan bahwa dalam segi administrasi ada kejanggalan dalam pembuatan Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/Bekasi jaya sehingga diragukan kebenarannya, adalah merupakan kunci dari putusan ini, artinya jika terjadi salah penafsiran terhadap hal tersebut maka amar putusan yang didasarkan pada pertimbangan ini menjadi keliru.

Menurut pendapat penulis bahwa Keputusan lebih dahulu dikeluarkan daripada permohonan (putusan tanggal 22 Juni 1995 sedangkan permohonan tanggal 28 Juni 1995) sebagaimana yang dimaksud diragukan dalam pertimbangan hakim adalah telah sesuai dengan prosedur mengenai petunjuk pelaksanaan tentang Tata Cara Pengurusan Hak dan Penyelesaian Sertipikat Tanah yang dikuasai oleh

instansi pemerintah, sebagaimana diuraikan dalam Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional, tanggal 04-05-1992 No. 500-1255. yaitu, setelah keluarnya Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat Nomor : 122/HP/KWBPN/1995, tanggal 22 Juni 1995, diharuskan mengajukan lagi permohonan sertipikat, sebagaimana diketahui sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 04-05-1992 No. 500-1255 Bab III tentang Tata Cara Permohonan Hak.

Jadi pemberian Surat Keputusan tersebut bukanlah suatu final dari proses terbitnya sertipikat, karena selanjutnya pemohon hak dalam hal ini Penggugat Intervensi (Pemohon Peninjauan Kembali) harus mengajukan permohonan Sertipikat Hak Pakai atas nama Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi sebagaimana dimaksud dalam surat tanggal 28 Juni 1995 (vide bukti P. 1.1) kepada Kantor Pertanahan Bekasi, untuk menindaklanjuti Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat Nomor: 122/HP/KWBPN/1995, tanggal 22 Juni 1995, barulah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi dikeluarkan Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/Bekasi jaya tertanggal 25 Juli 1995, hal ini bukan berarti bahwa Keputusan lebih dahulu daripada permohonan, melainkan permohonan untuk menindaklanjuti Keputusan.

Pendapat Hakim yang menyatakan menolak terhadap bukti baru sebagai novum yang belum diajukan pada pemeriksaan perkara di tingkat

pertama yaitu Surat Permohonan tanggal 11 Mei 1995 (sebagai bukti baru, lampiran pemohon Peninjauan Kembali PK-2) karena dianggap bukti baru tersebut bukan merupakan surat bukti yang bersifat menentukan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat b Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 juncto Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 adalah suatu hal yang keliru jika dikaitkan dengan putusan Hakim tentang keraguannya mengenai proses sertipikat yang dilakukan oleh pemohon Peninjauan Kembali/Penggugat Intervensi, karena atas dasar permohonan tersebutlah dapat diketahui sejak kapan permohonan hak atas tanah tersebut dimulai sehingga dengan adanya bukti itu akan menjawab keraguan Hakim mengenai proses permohonan hak tersebut.

C. Perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004 dan hambatannya

Berdasarkan landasan teori pada bab sebelumnya, jika mencermati isi putusan-putusan pengadilan yang ada, mulai dari putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 12/Pdt.G/1999/PN.BKS tanggal 21 Juli 1999, kemudian putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 441/Pdt/1999/PT.Bdg tanggal 15 Februari 2000, kemudian putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2811/K/Pdt/2000 tanggal 25 April 2002 dan terakhir Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004

tanggal 22 Oktober 2007, yang menegaskan bahwa saudara Maksum bin Sain anak dari Almarhum Sain bin Balok adalah sebagai pihak yang berhak atas bidang tanah yang menjadi obyek sengketa, dapat diberikan analisis sebagai berikut :

Pada dasarnya sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah adalah merupakan alat bukti otentik yang mempunyai kekuatan bukti sempurna, akan tetapi kekuatan bukti yang sempurna ini hanyalah menjadi alat bukti yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak, karena pendaftaran tanah di negara kita menganut stelsel negatif sebagaimana diamanatkan oleh UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dimana yang menentukan berpindahnya hak adalah sahnya perbuatan hukum yang dilakukan bukan pendaftarannya, sehingga pada saat terjadi suatu kesalahan pada bukti peralihan haknya maka pemegang hak atas tanah yang tertera dalam sertipikat akan menghadapi resiko kehilangan haknya jika pihak lain dapat membuktikan keadaan yang sebaliknya, artinya apabila terdapat cacat pada bentuknya maka mempunyai akibat hukum sertipikat tanah tersebut bukanlah akta otentik yang mempunyai kekuatan bukti yang sempurna sebagaimana ternyata dalam pasal 1869 KUH Perdata.

Hal ini juga terjadi pada perkara yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Putusan Nomor 295 PK/Pdt/2004, dalam perkara tersebut Pihak Pemohon Peninjauan Kembali sebagai pemegang sertipikat hak atas tanah menjadi kehilangan haknya

karena Majelis Hakim berpendapat bahwa terbitnya Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/1995 atas nama Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi sebagai Pemohon Peninjauan Kembali didasarkan pada prosedur yang bertentangan dari ketentuan Undang-undang Pertanahan, dan berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 16 Maret 1992 Nomor 522 K/Pdt/1990, sertipikat tanah yang berasal dari pihak yang bertentangan dengan peraturan pertanahan tidak mengikat dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan terutama mengenai pendaftaran tanah, baik itu UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pada dasarnya menghendaki bahwa pemegang haknya yang sah dan berhak secara hukum adalah yang seharusnya menjadi pemegang hak atas tanah, hal ini ditunjukkan dengan adanya serangkaian proses yang merupakan tahapan-tahapan pembuktian yang harus dilakukan oleh calon pemegang hak atas tanah dalam memperoleh hak atas tanahnya sehingga tidak terjadi kesalahan dalam menentukan pemegang hak atas tanah yang akan berdampak merugikan dikemudian hari, baik kepada pihak yang seharusnya menjadi pemegang hak yang sebenarnya maupun kepada pihak yang kemudian memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik.

Perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah secara konkrit diberikan oleh undang-undang dalam arti bahwa pemegang hak tersebut

adalah pemegang hak yang sebenarnya, yaitu sepanjang dapat membuktikan bahwa dia adalah yang berhak atas tanah tersebut maka hukum akan senantiasa melindunginya.

Dalam kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah antara Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi melawan Saudara Maksum bin Sain dan Sukandi alias Kaye yang telah diputus melalui Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Putusan Nomor 295 PK/Pdt/2004 memberikan gambaran bahwa hukum memberikan perlindungan terhadap pihak yang seharusnya memiliki hak atas tanah tersebut, terbukti dengan Putusan Majelis Hakim yang menyatakan bahwa tanah yang menjadi lahan sengketa yang pernah dikuasai oleh orang tua Penggugat sebelum tahun 1952 dan pernah terdaftar pada Letter C desa tidak dapat dianggap sebagai Tanah Negara karena Tanah Negara harus diartikan belum pernah diusahai dan dikuasai oleh pihak lain dan belum terdaftar atas nama siapapun, oleh karenanya terbitnya Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/Bekasi Jaya atas nama Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi menjadi cacat hukum sehingga dianggap tidak mengikat dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Namun dalam pelaksanaannya tampaknya tidak sesederhana itu karena pihak penggugat masih harus berhadapan dengan berbagai keadaan untuk mendapatkan haknya mulai dari penguasaan fisik sampai dengan penguasaan administratifnya. Pada penguasaan fisik penggugat secara psikologis berhadapan dengan adanya pendapat pada sebagian kalangan di

masyarakat yang mempunyai persepsi berbeda dan menganggap bahwa putusan pengadilan tersebut tidak mencerminkan asas keadilan, dan pada penguasaan administratif penggugat mendapat kesulitan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya pada Kantor Pertanahan Kota Bekasi, karena secara administratif Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/1995 atas nama Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi yang merupakan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara harus dibatalkan terlebih dahulu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga harus ada lagi proses hukum yang berjalan, dan ini artinya bahwa diperolehnya putusan tersebut tidak serta merta diiringi dengan pelaksanaan eksekusinya.

Sebagaimana diketahui bahwa suatu bidang tanah seharusnya mempunyai satu sertipikat hak atas tanah, sehingga jika akan dimohonkan suatu hak atas tanah sementara diatas bidang tanah tersebut telah terdapat sertipikat hak atas tanah maka terlebih dahulu harus dimohonkan pembatalan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, karena dengan pendaftaran tanah akan diperoleh jaminan kepastian hukum bagi data fisik meliputi letak, batas, luas tanah, maupun data yuridisnya meliputi status tanahnya, pemiliknya, ada/tidaknya beban-beban hak lain yang melekat diatasnya. Dengan demikian penerbitan sertipikat hak atas tanah harus dapat memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan seharusnya dicegah jangan sampai terjadi satu bidang tanah mempunyai dua sertipikat sehingga

menimbulkan sengketa, meskipun sistem publikasi pendaftaran tanah adalah negatif yang mengandung unsur positif.

1. Hambatan-hambatan yang terjadi di lapangan

Hambatan–hambatan yang dialami dalam melakukan upaya hukum penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah, antara lain adalah :

1. Lemahnya sistem administrasi pertanahan, terutama dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali terlebih lagi sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif walaupun bertenden positif.
2. Belum ada kemampuan pemerintah secara finansial untuk mendukung penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dapat menjamin kepastian hak dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan menciptakan sistem publikasi yang positif.
3. Belum terselenggaranya peradilan yang bersih, yang mencerminkan Pengadilan sebagai pelaksana penegak hukum (upholders of the rule of law) yang memerankan 2 fungsi pokok³⁷, yaitu :
 1. Sebagai penjaga kemerdekaan anggota masyarakat;
 2. Sebagai wali masyarakat.
4. Tidak adanya tolak ukur yang pasti untuk menentukan keabsahan suatu alas hak atas tanah yang menjadi acuan utama pendaftaran tanah pertama kali baik yang diselenggarakan secara sistematis maupun secara sporadis;

³⁷Ibid, hlm. 854.

5. Tanah tidak difungsikan sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga tidak memberi nilai manfaat baik bagi yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan berdampak pada ketidakseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.
6. Masih rendahnya kesadaran hukum masyarakat dalam hal pendaftaran tanah yang diakibatkan dari pengetahuan masyarakat, tingkat pendidikan dan tingkat ekonomi yang masih rendah, disertai kurangnya sosialisasi dari Kantor Pertanahan mengenai pentingnya dilakukan pendaftaran tanah. Hal ini menyebabkan adanya anggapan keliru mengenai surat bukti pemilikan Hak atas tanah. Masyarakat belum sepenuhnya menyadari arti penting sertipikat sebagai alat bukti yang kuat dan sebagian besar masyarakat hanya memiliki surat jual beli tanah, ada juga yang cukup berupa kwitansi saja maupun surat tanda pembayaran pajak sebagai pegangan, karena dianggap surat-surat tersebut dapat menjadi bukti kepemilikan hak atas tanah.

2. Usaha untuk mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi dalam praktek.

Usaha-usaha yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan upaya hukum penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah di Kota Bekasi, antara lain ialah :

1. Meningkatkan Sumber Daya Manusia di kantor Pertanahan dan

menambah peralatan teknis yang mendukung terselenggaranya Pendaftaran Tanah dengan cepat dan akurat.

2. Diperlukan adanya dukungan dari pemerintah dan semua aparat penegak hukum untuk melenggarakan peradilan yang bersih, yang mencerminkan Pengadilan sebagai pelaksana penegak hukum (upholders of the rule of law) yang dapat menjaga kemerdekaan anggota masyarakat; dengan jalan menegakkan hukum tanpa pandang bulu.
3. Kantor Pertanahan memberikan penyuluhan secara rutin kepada seluruh masyarakat guna meningkatkan kesadaran masyarakat akan arti pentingnya Pendaftaran Tanah.
4. Pemerintah bersama dengan Kantor Pertanahan berusaha memberikan pengawasan dan tindakan kepada pemegang hak atas tanah yang tidak memfungsikan tanahnya sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya, agar memberi nilai manfaat yang baik dan dapat menciptakan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat

3. Penyelesaian sengketa bagi kedua belah pihak

Sengketa kepemilikan hak atas tanah antara Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi dengan Maksum bin Sain dan Sukandi alias Kaye telah diputuskan dengan putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 295 PK/Pdt/2004

dan telah berkekuatan hukum tetap (In kracht van gewijsde) yang menegaskan bahwa Maksun bin sain sebagai Penggugat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang menjadi objek sengketa.

Setelah penulis mengamati isi putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 295 PK/Pdt/2004 dan melakukan telaah secara normatif, kemudian menghubungkannya dengan kenyataan yang terjadi di lapangan secara empiris, dapat dikemukakan hal-hal yang sebagai berikut :

Penulis berpendapat bahwa yang menjadi hal terpenting dalam memutus perkara ini adalah menentukan keabsahan secara hukum alas hak yang dipergunakan oleh para pihak yang berperkara, mana yang benar secara hukum Girik C Nomor 152 Persil 52 Kelas D III atau Surat keterangan tanah Negara dengan bukti peta tanah Lampiran Surat Keputusan Residen Djakarta di Purwakarta Nomor 2/Agr/57 tanggal 5 Januari 1957 yang menjadi dasar permohonan Sertipikat Hak Pakai Nomor 12/Bekasi Jaya, dan Majelis Hakim berpendapat bahwa yang sah secara hukum adalah Girik C Nomor 152 Persil 52 Kelas D III.

Dengan demikian penulis berkesimpulan bahwa jika secara materiil Pemohon Peninjauan Kembali/Penggugat Intervensi memang bukan merupakan pemegang hak yang sebenarnya, maka yang menjadi pertimbangan Hakim dalam memutus perkara tersebut adalah bukan

karena kesalahan prosedur sebagaimana yang disampaikan Hakim dalam amar putusannya, melainkan karena adanya cacat hukum pada alas hak yang menjadi dasar permohonannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan mengenai upaya hukum penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah perseorangan dengan Instansi pemerintah dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Upaya hukum penyelesaian kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah yang telah ditempuh oleh Pihak Penggugat adalah merupakan langkah yang tepat dengan mengajukan perkaranya ke pengadilan karena dengan posisi sosial dan kemampuan yang tidak setara sulit untuk dilakukan upaya penyelesaian melalui mediasi.
2. Perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah secara konkrit diberikan oleh undang-undang dalam arti bahwa pemegang hak tersebut adalah pemegang hak yang sebenarnya, yaitu sepanjang dapat dibuktikan bahwa dia adalah yang berhak atas tanah tersebut maka hukum akan senantiasa melindunginya, karena pada dasarnya ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan menghendaki bahwa pemegang haknya yang sah dan berhak secara hukum adalah yang seharusnya menjadi pemegang hak atas tanah. Hal ini ditunjukkan dengan adanya serangkaian proses yang merupakan tahapan-tahapan pembuktian

yang harus dilakukan oleh calon pemegang hak atas tanah dalam memperoleh hak atas tanahnya sehingga tidak terjadi kesalahan dalam menentukan pemegang hak atas tanah yang akan berdampak merugikan dikemudian hari, baik kepada pihak yang seharusnya menjadi pemegang hak yang sebenarnya maupun kepada pihak yang kemudian memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik.

Hambatan dalam penyelesaian masalah ini ialah lemahnya sistem administrasi pertanahan di negara kita yang menganut sistem publikasi negatif, walaupun mengandung unsur positif namun dalam kenyataannya belum dapat memberikan jaminan kepastian hak dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Penyelesaian perkara yang telah diputus pengadilan dan telah berkekuatan hukum tetap (*In kracht van gewijsde*) dengan putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 295 PK/Pdt/2004 tidak tepat dalam pertimbangan putusannya, seyogyanya yang menjadi pertimbangan dalam memutus perkara tersebut adalah bukan karena kesalahan prosedur sebagaimana yang disampaikan Hakim dalam amar putusannya, melainkan karena adanya cacat hukum pada alas hak yang menjadi dasar permohonannya.

B. Saran

Dengan memperhatikan kesimpulan yang telah disampaikan, Penulis menyampaikan saran-saran sebagai berikut :

1. Ditinjau dari sumber permasalahan yang menjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah adalah adanya kesalahan dalam menentukan pemegang hak atas tanah yang dilakukan oleh Institusi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang dalam hal ini dilakukan oleh unit kerjanya di Daerah Tingkat II Kabupaten Bekasi yang kemudian berdampak merugikan pihak Penggugat, seyogyanya hal ini dapat diantisipasi dengan lebih secara cermat dan teliti melakukan tahapan-tahapan pembuktian dalam setiap proses pemberian hak atas tanah yang berasal dari Tanah Negara maupun penegasan dan atau pengakuan hak atas tanah yang berasal dari bekas tanah milik adat, dan ini hendaknya menjadi tuntutan dan tanggung jawab besar dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui unit-unit kerjanya untuk dapat menyelenggarakan pendaftaran tanah secara cermat dan teliti agar terhindar dari proses perolehan sertipikat yang bermasalah yang dapat menimbulkan potensi gugatan di kemudian hari.
2. Jika mencermati kejanggalan yang terjadi pada pengajuan gugatan yang dilakukan oleh Penggugat, dimana gugatan yang pertama kali ditujukan bukan kepada pemegang hak atas tanah yaitu Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi melainkan kepada pihak lain yang tidak berhak atas pemilikan tanah tersebut, hal ini seharusnya tidak terjadi karena

dengan demikian yang menjadi materi gugatan bukanlah sengketa kepemilikan, sehingga pada saat diperoleh putusan pengadilan yang memutus perkara sengketa kepemilikan hak atas tanah menjadi timbul pertanyaan seolah-olah Majelis Hakim mengabulkan gugatan melebihi tuntutan yang diminta (*Ultra Petita*), walaupun hal ini diizinkan selama masih sesuai dengan kejadian materiil berdasarkan vide putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 556/Sip/1971 tanggal 8 Januari 1972, akan tetapi hal tersebut akan menciptakan opini negatif bagi sebagian kalangan di masyarakat yang mempunyai persepsi berbeda dan menganggap bahwa putusan pengadilan tersebut tidak mencerminkan asas keadilan. Untuk menghindari terjadinya berbagai kemungkinan negatif tersebut maka diharapkan kita agar lebih cermat dan tepat dalam menyampaikan gugatan dan sesuai dengan kompetensi pengadilan, baik kompetensi absolut maupun kompetensi relatifnya.

3. Setelah memahami bahwa pendaftaran tanah di negara kita menganut stelsel negatif maka diharapkan kita lebih hati-hati dan teliti terhadap bukti kepemilikan hak atas tanah, baik yang sudah dikuasai maupun yang akan dilakukan peralihan haknya karena setiap saat kita sebagai pemegang hak atas tanah senantiasa akan menghadapi resiko kehilangan hak jika ada pihak lain yang kemudian mengajukan gugatan dan dapat membuktikan keadaan yang sebaliknya. Hal ini dapat diantisipasi dengan secara lebih

cermat memeriksa riwayat perolehan hak atas tanah dari pemilik-pemilik pendahulu sebelumnya.