



PENYELESAIAN SENGKETA *OVERLAPING* SERTIPIKAT  
TANAH MELALUI MEDIASI AKIBAT PERMOHONAN  
KONVERSI PENGAKUAN HAK  
(Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon)

TESIS

Disusun

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

Oleh

KARMITA AFANDI  
11010210400151

PEMBIMBING :

Achmad Chulaemi, SH.

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2012

PENYELESAIAN SENGKETA *OVERLAPING* SERTIPIKAT TANAH MELALUI  
MEDIASI AKIBAT PERMOHONAN KONVERSI PENGAKUAN HAK  
(Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon)

Disusun Oleh :

KARMITA AFANDI  
11010210400151

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

Dipertahankan di hadapan Dewan Penguji  
Pada tanggal 24 Maret 2012

Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Kenotariatan

Pembimbing,

Mengetahui,  
Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan  
Universitas Diponegoro

Achmad Chulaemi, S.H.,

H. Kashadi, SH.MH  
NIP. 19540624 198203 1 001

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **KARMITA AFANDI**, 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, 24 Maret 2012

Yang menerangkan,

**Karmita Afandi**

## KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur kehadiran Tuhan YME karena berkat rahmat dan ridlo-Nya sehingga Tesis ini dapat penulis selesaikan dengan baik, walaupun penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan.

Tesis yang berjudul **“PENYELESAIAN SENGKETA *OVERLAPING* SERTIPIKAT TANAH MELALUI MEDIASI AKIBAT PERMOHONAN KONVERSI PENGAKUAN HAK (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon)”** merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan Program Studi Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan selesai dengan baik tanpa bantuan, dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak, pada kesempatan ini, penulis dengan segala kerendahan hati menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Prof. Sudharto P. Hadi, MES, PhD. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Prof Dr. Yos Yohan Utama SH M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;

4. Prof. Dr. H. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Akademik;
5. Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Administrasi Dan Keuangan;
6. Bapak Achmad Chulaemi, SH. selaku Dosen Pembimbing, yang telah banyak memberikan masukan dan saran-saran serta waktu dan pengarahan dalam materi ataupun teknis penulisan tesis kepada penulis dalam penulisan tesis ini;
7. Dewan Penguji Tesis atas saran dan masukannya;
8. Bapak Ir. M. Toni S Arun, MSc, selaku Kepala kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, atas dukungan, saran dan masukannya;
9. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang dan seluruh staf Administrasi dan Sekretariat yang telah banyak membantu Penulis selama Penulis belajar di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang;

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini. Penulis juga mengharapkan tesis ini akan berguna bagi para pembaca dan dapat menambah pengetahuannya, dengan segala keterbatasan penulis berharap kiranya tesis ini dapat bermanfaat.

Semarang, 24 Maret 2012

**Penulis**

## Abstrak

### **PENYELESAIAN SENGKETA *OVERLAPING* SERTIPIKAT TANAH MELALUI MEDIASI AKIBAT PERMOHONAN KONVERSI PENGAKUAN HAK (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon)**

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistem ini bukan negatif murni karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini berarti Sertipikat Hak Atas Tanah adalah bukti yang kuat tetapi bukan sempurna, sehingga selalu dapat dibuktikan sebaliknya, pemegang sertipikat Hak Atas Tanah adalah pemegang Hak Atas Tanah yang sebenarnya. Salah satu permasalahan pendaftaran tanah yang timbul adalah adanya surat tanda bukti hak atas tanah ganda (sertipikat hak atas tanah ganda) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Masalah sertipikat hak atas tanah ganda ini sering menjadi masalah pertanahan yang sulit diselesaikan, karena dalam satu bidang tanah seharusnya tidak boleh terbit lebih dari satu sertipikat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui proses permohonan konversi yang dilakukan dengan pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon dan faktor yang mengakibatkan terjadinya *overlapping* tanah berkaitan dengan permohonan konversi pengakuan hak dan penyelesaiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon serta bentuk penyelesaian secara mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

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 mendiskripsikan permasalahan penelitian dengan hasil penarikan kesimpulan secara deduktif.

Hasil penelitian dapat diketahui bahwa : 1) proses permohonan konversi yang dilakukan dengan pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon memerlukan proses yang panjang dan rumit. Apalagi data-data yang alas haknya menunjuk pada *pethuk / girik*, bukti peralihannya banyak yang tidak terdaftar dengan jelas; 2) apabila dikaji maka faktor utama penyebab terbitnya sertipikat ganda adalah dari administrasi Kantor Pertanahan sendiri, yaitu karena tidak dipetakannya Gambar Situasi bidang-bidang tanah ke dalam suatu peta yang memenuhi syarat teknis; 3) Bentuk penyelesaian sertipikat secara mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon adalah membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan,

persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan.

*Kata Kunci : Sengketa, Overlapping Sertipikat, Mediasi*

## **Abstract**

### **DISPUTE RESOLUTION THROUGH MEDIATION OVERLAPPING CERTIFICATE RECOGNITION OF APPLICATION FOR CONVERSION RIGHTS (Case Studies At Cirebon Regency Land Office)**

System publications used the Basic Agrarian Law and Government Regulation 24 of 1997 is a system of negative publicity that contains positive elements. The system is not purely negative since it is expressed in Article 19 paragraph (2) letter c, that the registration papers produced evidence of rights, which serves as a powerful proof tool. This means that the Certificates of Land Rights is strong evidence but not perfect, so it can always be proven otherwise, the certificate holder is the holder of Land Rights Land Rights real. One of the problems arising out of land registration is the proof of rights to land double (double land rights certificates) issued by the Land Office. Issue certificates of land rights is often a double a difficult land issues resolved, because in one area of land should not be issued more than one certificate.

Goals to be achieved in this study was to determine the conversion application process conducted by the recognition of rights in the District Land Office Cirebon and overlapping factors that resulted in the conversion of land associated with the application for recognition of rights and settlement in the Land Office Cirebon mediation and other forms of completion are made by the Regency Land Office of Cirebon.

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 with secondary data were then analyzed qualitatively in describing problems with the results of research in deductive inference.

The results can be seen that: 1) the application for conversion is done with the recognition of rights in the District Land Office Cirebon require lengthy and complicated process. Moreover, the data point to base rights on pethuk / Girik, evidence of transition many are not registered with the obvious; 2) if it is assessed a major factor in the issuance of multiple certificates are from his own administration of the Land Office, which is due not mapping Picture-dang situation bi → parcels of land into a map that meets the technical requirements, 3) Forms of completion certificate in mediation conducted by the District Land Office Cirebon is to assist the parties in understanding their views and to help find things that are considered important to them. Mediators facilitate the exchange of information, encourage discussion about the differences interests, perceptions, interpretations of situations and problems.

Keywords: Disputes, overlapping certificate, Mediation

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	
HALAMAN PENGESAHAN.....	
HALAMAN PERNYATAAN .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT .....	v
DAFTAR ISI.....	vi

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Kerangka Pemikiran.....	13
F. Metode Penelitian .....	26
1. Metode Pendekatan.....	26
2. Spesifikasi Penelitian .....	26
3. Sumber dan Jenis Data .....	27
4. Subjek dan Objek Penelitian .....	28

a. Subjek Penelitian.....	28
b. Objek Penelitian .....	29
5. Teknik Pengumpulan Data.....	29
6. Teknik Analisis Data .....	34

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Konsepsi Hukum Tanah Nasional .....	35
B. Ketentuan Konversi Hak Atas Tanah .....	43
C. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah .....	49
1. Pengertian dan Dasar Hukum Pengaturan Pendaftaran Tanah .....	49
2. Tujuan dan Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....	55
3. Obyek Pendaftaran Tanah .....	58
4. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis dan Sporadik.....	59
a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis .....	60
b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik.....	61
5. Pendaftaran Tanah Melalui Pengakuan Hak.....	62
6. <i>Stelsel</i> / Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah .....	64
D. Sertipikat Hak Atas Tanah.....	66
1. Pengertian Sertipikat.....	67
2. Sertipikat Sebagai Alat Bukti yang Kuat.....	68

E. Tinjauan Umum Mediasi.....	71
1. Pengertian Mediasi .....	71
2. Model Mediasi.....	73
3. Prinsip-Prinsip Mediasi.....	76
a) Mediasi Bersifat Sukarela .....	76
b) Lingkup Sengketa Pada Prinsipnya Bersifat Keperdataan ....	79
c) Proses Sederhana.....	83
d) Proses Mediasi Tetap Menjaga Kerahasiaan Sengketa Para Pihak.....	85
e) Mediator Bersifat Menengahi.....	85

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Kabupaten Cirebon .....	86
B. Proses Permohonan Konversi yang Dilakukan Dengan Pengakuan Hak Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon .....	92
C. Faktor yang Mengakibatkan Terjadinya <i>Overlapping</i> Tanah Berkaitan Dengan Permohonan Konversi Pengakuan Hak dan Penyelesaiannya Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon .....	112
D. Penyelesaian Secara Mediasi yang Dilakukan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon .....	125

## **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan..... 152

B. Saran..... 155

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi social. Oleh karena bukti pemilikan tanah diperlukan agar tidak ada sengketa.

Secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.<sup>1</sup>

Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang.

Dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat (UUPA) diatur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan dan badan hukum berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka

---

<sup>1</sup> Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hlm. 82

Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Untuk menjamin kepastian hukum guna mencegah timbulnya permasalahan mengenai tanah maka oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran tanah.

Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum.

Menurut Boedi Harsono,

Pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Untuk memenuhi kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah. Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiscal (*fiscal kadaster*) dan dalam hal menjamin kepastian hukum seperti diuraikan di atas maka pendaftaran tanah menjadi *Recht Kadaster*,<sup>2</sup> yang meliputi kegiatan :

a. bidang yuridis

Kegiatan di bidang yuridis berupa usaha pengumpulan keterangan mengenai status hukum dari tanah, pemegang haknya serta beban-beban lain di atas bidang tanah itu.

b. bidang fisik; dan

Di bidang fisik dilakukan pengumpulan data fisik objek hak yang kegiatan-kegiatannya meliputi pengukuran dan pemetaan batas-batas bidang tanah hingga diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tiap bidang tanah. Sedangkan kegiatan di bidang administrasi berupa pembukuan dari hasil kegiatan yang disebut terdahulu dalam suatu daftar umum, yang dipelihara secara terus menerus sehingga pembukuan tersebut merupakan arsip yang hidup dan otentik.

c. bidang administrasi atau tata pendaftaran tanah

Ketiga bidang kegiatan tersebut sangat erat hubungannya satu sama lain sehingga tidak ada yang dapat diabaikan melainkan perlu perhatian yang sama cermat dan seksama. Penanganan

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm. 5

yang kurang teliti dalam menangani salah satu dari ketiga bidang tersebut dapat mengakibatkan permasalahan penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang Undang Pokok Agraria menyebutkan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pemilik tanah.

Berbagai permasalahan pertanahan yang timbul, semuanya tidak terlepas dari kondisi administrasi pertanahan di waktu yang lampau. Kondisi tersebut disebabkan kurang tertibnya bukti-bukti pemilikan tanah, bahkan sebagian besar hak tanah belum terdaftar, di samping masih banyaknya ketentuan pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria yang belum diatur secara tuntas. Salah satu permasalahan pertanahan yang banyak muncul antara lain masalah di bidang pendaftaran tanah.

Masalah pendaftaran tanah yang muncul ini berakibat luas bagi masyarakat dan dapat mengurangi kepercayaan terhadap alat-alat bukti pemilikan tanah, khususnya sertipikat hak atas tanah. Berita-berita mengenai sertipikat tumpang tindih, sertipikat ganda dan lain sebagainya sungguh memprihatinkan. Untuk mengatasi hal ini perlu usaha-usaha yang sungguh-sungguh dari pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dengan dukungan dari masyarakat. Upaya-upaya yang selama ini dilakukan melalui saluran hukum, perlu diteruskan dan ditingkatkan, di samping upaya-upaya penertiban administrasinya ke dalam, yaitu kantor Peratanahan setempat yang merupakan

institusi pemerintah yang diberi kewenangan mengurus pertanahan.

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistem ini bukan negatif murni karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini berarti Sertipikat Hak Atas Tanah adalah bukti yang kuat tetapi bukan sempurna, sehingga selalu dapat dibuktikan sebaliknya, pemegang sertipikat Hak Atas Tanah adalah pemegang Hak Atas Tanah yang sebenarnya.

Salah satu permasalahan pendaftaran tanah yang timbul adalah adanya surat tanda bukti hak atas tanah ganda (sertipikat hak atas tanah ganda) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Masalah sertipikat hak atas tanah ganda ini sering menjadi masalah pertanahan yang sulit diselesaikan, karena dalam satu bidang tanah seharusnya tidak boleh terbit lebih dari satu sertipikat.

Sertipikat ganda adalah sertipikat tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan lebih dari satu terhadap bidang tanah yang sama, dalam hal ini subjek haknya bisa sama atau berlainan, objek haknya bisa tumpang tindih secara menyeluruh atau tumpang tindih sebagian. Terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda dapat memberikan peluang kepada pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan darinya yang sekaligus merugikan pihak lain, dan menimbulkan sengketa yang sering harus diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Permasalahan tanah yang muncul akhir-akhir ini, semakin kompleks. Pemicunya, tak sebatas aspek ekonomi saja, melainkan sosial dan budaya bahkan juga agama. Beberapa permasalahan tanah, bisa diselesaikan dengan baik oleh kantor Pertanahan melalui "mediasi". Mediasi adalah salah satu bagian dari Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS), di samping negosiasi, arbitrase, dan pengadilan.

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah oleh pihak ketiga yang tidak memihak bekerja sama dengan para pihak yang bersengketa membantu memperoleh kesepakatan memuaskan. Data di Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebutkan, jumlah permasalahan tanah yang meliputi sengketa, konflik, dan perkara seluruh Indonesia 4.591 kasus. Hal itu menjadikan salah satu tantangan bagi BPN menuntaskan permasalahan itu dengan Operasi Tuntas Sengketa. Jangka waktu penyelesaiannya selama 60 hari, sedangkan Operasi Sidik Sengketa, jangka waktu penyelesaiannya 90 hari.<sup>3</sup>

Apabila dilihat dari tipologi permasalahan, hampir 85 persennya merupakan kasus dengan tipologi sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah. Sedangkan sisanya, dengan tipologi sengketa hak dan sengketa batas/letak tanah. Hal ini jelas menunjukkan, sebagian besar masyarakat telah mengetahui hak mereka terhadap tanah yang mereka miliki dan kuasai, baik yang belum atau sudah bersertipikat. Dengan adanya kesadaran masyarakat

---

<sup>3</sup> [www.bpn.go.id/Penyelesaian Sengketa Pertanahan/](http://www.bpn.go.id/Penyelesaian_Sengketa_Pertanahan/) online internet tanggal 5 Agustus 2011

menyelesaikan permasalahan tanah yang ada, kiranya dapat turut mendukung penuntasan permasalahan tanah yang dihadapi BPN pada umumnya.<sup>4</sup>

Dari tipologi permasalahan tersebut, kemudian dapat ditilik lebih mendalam mengenai para pihak yang bersengketa. Sengketa antar individu mencapai 89%, sengketa individu dengan badan hukum 6%, sedangkan sengketa antara individu dan pemerintah 5%. Persengketaan antari ndividu secara jelas merupakan peringkat tertinggi karena memang tanah mempunyai hubungan magis dengan si pemiliknya.

Pelaksanaan hasil mediasi hendaknya dikembalikan kepada itikad baik para pihak dalam menyelesaikan permasalahan. Namun terlepas dari itikad baik tersebut, keputusan mediasi yang dihasilkan bersama akan lebih berkekuatan apabila didaftarkan di Pengadilan Negeri (PN) setempat, sehingga disarankan apabila dalam setiap hasil mediasi, khususnya yang terkait dengan permasalahan tanah perlu dicantumkan klausul untuk ditindaklanjuti dengan pendaftaran di PN. Kemudian, hasil mediasi ditindaklanjuti dengan dilakukannya perbuatan hukum di hadapan pejabat yang berwenang seperti notaris atau PPAT, bila terjadi peralihan haknya dapat segera didaftarkan di kantor Pertanahan. Dengan semakin diakuinya lembaga mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian permasalahan pertanahan, maka perlu dipopulerkan pula para "mediator".<sup>5</sup>

Alasannya, mediator itulah yang memberi peranan penting dalam keberhasilan suatu mediasi. Seorang mediator harus mengetahui secara

---

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> *Ibid*

psikologis kondisi para pihak, sehingga mereka merasa nyaman dan permasalahannya pun terselesaikan dengan nyaman pula. Selain itu, mediator haruslah mempunyai kemampuan analisis dan keahlian menciptakan pendekatan pribadi para pihak yang terlibat sengketa. Dia harus bisa memahami dan memberikan reaksi positif atas persepsi masing-masing pihak. Tujuannya membangun hubungan baik dan kepercayaan.<sup>6</sup>

Kepercayaan para pihak kepada mediator mempermudah tercapainya suatu konsensus. Mediator, di sini khususnya dari BPN itu sendiri tidak perlu harus mengantongi "sertipikat" sebagai seorang "mediator". Yang diutamakan adalah tujuan dan fungsi mediator tercapai yaitu menyelesaikan permasalahan pertanahan dalam rangka menuntaskan masalah tanpa menimbulkan masalah.

Lembaga mediasi di bidang pertanahan, harus sering dilakukan oleh aparat Badan Pertanahan Nasional, namun didalam pembicaraannya belum populer. Hal ini disebabkan adanya pemahaman yang sempit mengenai penyelesaian sengketa itu sendiri, adanya kurangpercayaan pada efektivitas pelaksanaan putusan mediasi dan kekhawatiran akan menimbulkan kerancuan dan pemanfaatan lembaga arbitrase yang telah ada.<sup>7</sup>

Berdasarkan pemahaman yang demikian itu lembaga penyelesaian sengketa melalui mediasi perlu di populerkan, terutama bagi penyelesaian sengketa pertanahan. Oleh karena hal ini selain dimungkinkan pemanfaatannya, dari tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dapat mencakup penyelesaian sengketa dengan cara demikian.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> [www.tripod.com](http://www.tripod.com). online internet tanggal 5 Agustus 2011

<sup>8</sup> *Ibid*

Selain itu dari strata sosial ekonomi, kondisi masyarakat Kabupaten Cirebon maka dapat dikelompokkan sebagai berikut :<sup>9</sup>

Keluarga Pra Sejahtera	: 176.856 keluarga;
Keluarga Sejahtera Tahap I	: 159.681 keluarga;
Keluarga Sejahtera Tahap II	: 142.659 keluarga;
Keluarga Sejahtera Tahap III	: 80.706 keluarga;
Keluarga Sejahtera Tahap III plus	: 12.155 keluarga.

Berdasarkan data tersebut di atas, rata-rata adalah pendudukan pra sejahtera yang tingkat pendidikannya rendah, sehingga tingkat kesadaran hukumnya sangat kurang yang pada akhirnya mempengaruhi pola pikir mereka yang “asal” dalam mendirikan bangunan untuk rumah tinggal tanpa memikirkan status tanah yang ditempati bangunan tersebut.

Hal tersebut sangat berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan dengan pihak lain, khususnya pemilik tanah yang sah secara hukum. Terkait dengan penyelesaian permasalahan tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon mengedepankan upaya mediasi, yaitu:

1. perkembangan masyarakat dan bisnis menghendaki efisiensi dan kerahasiaan lestarinya hubungan kerja sama dan tidak formalistis serta menghendaki penyelesaian yang lebih menekankan keadilan;
2. lembaga litigasi tidak dapat merespons karena dalam operasionalnya dinilai lamban, mahal, memboroskan energi, waktu dan uang;
3. litigasi tidak dapat memberikan win-win solution.

---

<sup>9</sup> [www.cirebonkab.go.id](http://www.cirebonkab.go.id). online internet tanggal 7 Nopember 2011

Mediasi dapat dilakukan apabila dilakukan berdasarkan sifat sukarela, ruang lingkup sengketa bersifat keperdataan, dilaksanakan secara tertutup sehingga tidak setiap orang, dapat menghadiri sesi-sesi perundingan mediasi dan mediator menjalankan peran untuk menengahi para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian yang dilakukan secara mediasi mencapai 85%, dengan mediator Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon yang diwakili oleh Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara atau oleh Kasubsi ataupun staf dari Seksi Penyelesaian Sengketa dan Konflik sesuai dengan penunjukkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon. Mediasi memang sebagai salah satu alternatif penyelesaian yang paling diminati, hal ini dikarenakan 80 % mediasi dapat menyelesaikan masalah pertanahan, termasuk sengketa tanah yang terjadi di Kabupaten Cirebon khususnya yang telah ditangani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini adalah :

1. Bagaimana proses permohonan konversi yang dilakukan dengan pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon ?

2. Faktor-faktor apa yang mengakibatkan terjadinya *overlapping* tanah berkaitan dengan permohonan konversi pengakuan hak dan penyelesaiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon ?
3. Bagaimana bentuk penyelesaian secara mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses permohonan konversi yang dilakukan dengan pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon;
2. Untuk mengetahui faktor yang mengakibatkan terjadinya *overlapping* tanah berkaitan dengan permohonan konversi pengakuan hak dan penyelesaiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon;
3. Untuk mengetahui bentuk penyelesaian secara mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, yakni :

1. Secara Teoritis

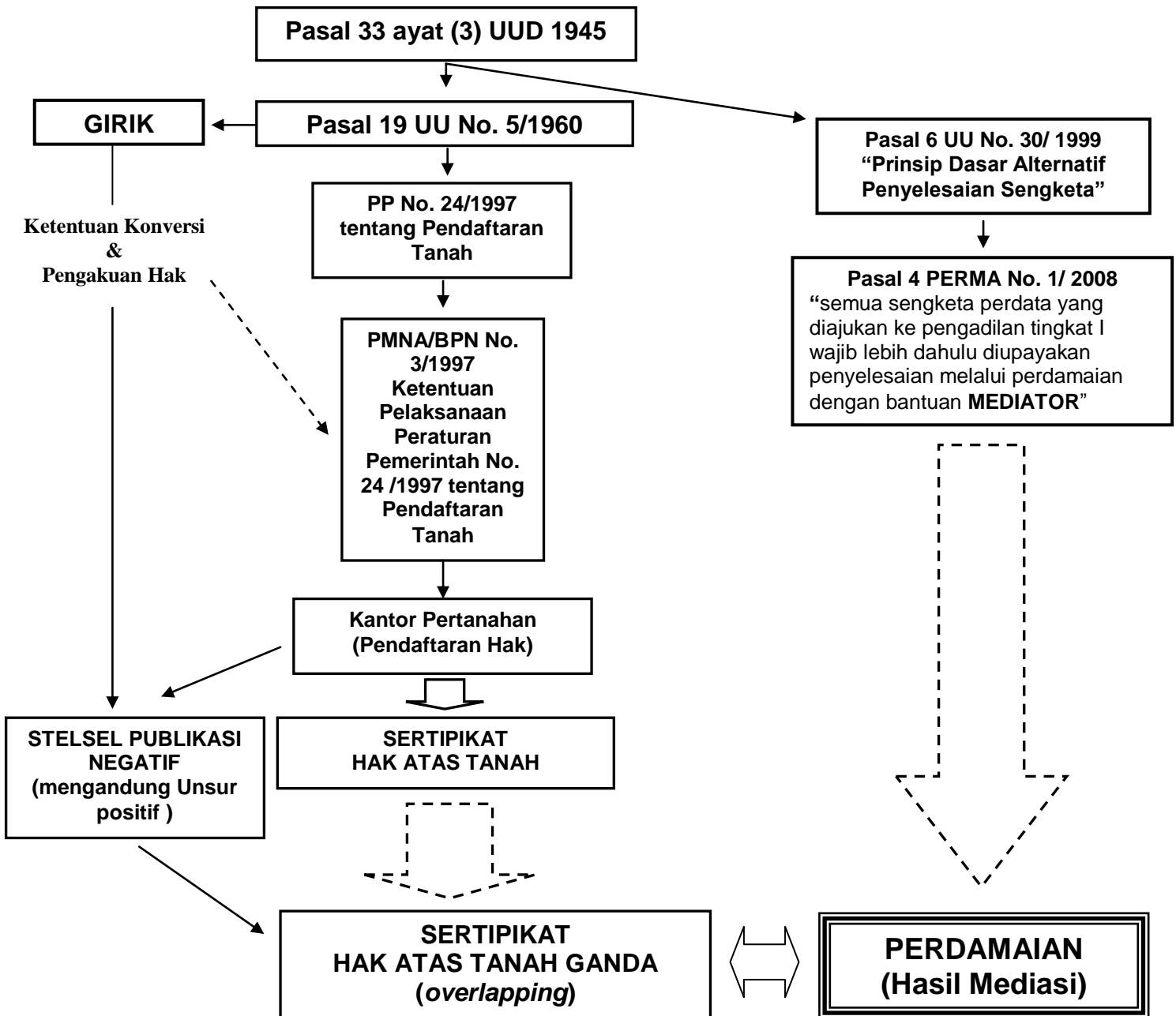
Hasil Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Perdata khususnya Hukum Agraria mengenai penyelesaian sengketa tanah secara mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

## 2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang sangat berharga bagi pihak Kantor Pertanahan dalam rangka penyelesaian sengketa *overlapping* tanah berkaitan dengan permohonan konversi pengakuan hak secara mediasi.

## E. Kerangka Pemikiran

### 1. Kerangka Konsep



## 2. Kerangka Teoretik

Lahirnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menjadi tonggak sejarah unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Undang-undang Pokok Agraria, yang tidak lain adalah pengejawantahan cita bangsa yang diamanatkan dalam konstitusi yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan aturan dasar yang menjadi pegangan semua pihak dalam menyelesaikan masalah-masalah pertanahan. Akan tetapi Undang-undang Pokok Agraria tidak mengatur tanah dalam segala aspek dan dimensi tapi hanyalah mengenai aspek hukum tanah sebagai permukaan bumi yang tidak terlepas dari aspek penguasaan dan penggunaan yang timbul karenanya.

Menurut Boedi Harsono, Hukum Tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya akan tetapi hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.<sup>10</sup>

Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah maka oleh pemerintah dilaksanakan pendaftaran tanah. Persoalan penyelenggaraan pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah di Indonesia baru mendapat penyelesaian secara prinsipil dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, yang menetapkan Pasal 19 ayat (1) sebagai dasar pelaksanaan pendaftaran tanah yang menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan

---

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm.16

Peraturan Pemerintah.<sup>11</sup>

Pengertian pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan di dalam Pasal 1 angka 1 yaitu:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Berdasarkan pengertian tersebut, pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum di daftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 atau PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kepastian hukum data kepemilikan tanah akan dicapai apabila telah dilakukan Pendaftaran Tanah, karena tujuan Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 81

kepada pemegang hak atas tanah. Baik kepastian mengenai subyeknya (yaitu apa haknya, siapa pemiliknya, ada / tidak beban di atasnya) dan kepastian mengenai obyeknya, yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada/ tidaknya bangunan / tanaman di atasnya.

Dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum tersebut, kepada yang mendaftarkan tanahnya akan diberikan satu dokumen tanda bukti hak yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam ketentuan Hukum Tanah Nasional dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24/1997) hanya sertipikat hak atas tanah yang diakui secara hukum sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang menjamin kepastian hukum dan dilindungi oleh hukum.

Setelah lahirnya UUPA girik atau kikitir sudah tidak berlaku lagi sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Berdasarkan UUPA bukti kepemilikan yang sah adalah sertipikat hak atas tanah yang didapat melalui pendaftaran hak atas tanah. Dengan perkataan lain girik tidak lagi memiliki kekuatan hukum sebagai bukti kepemilikan atau tidak diakui lagi sebagai tanda bukti hak atas tanah. Tetapi permasalahannya di kalangan masyarakat secara umum, termasuk juga, instansi pemerintah seperti instansi perpajakan, instansi penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta PPAT, masih menganggap girik sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, sehingga masih banyak pula produk-produk

pengadilan berupa putusan yang menguatkan keberadaan girik sebagai alat bukti kepemilikan.

Penerbitan sertipikat bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan tanahnya. Sertipikat tersebut berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik (obyek : letak, batas, luas dan ada / tidaknya bangunan atau tanaman di atasnya) dan data yuridis (haknya, pemegang haknya siapa, ada / tidaknya beban-beban di atasnya) 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. Dikatakan sebagai data yang benar, selama tidak ada bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya dan tidak perlu ditambah dengan bukti tambahan, sehingga bagi pemegang hak atas tanah yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah, akan mendapat perlindungan hukum dan tidak perlu ada bukti tambahan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 bahwa :

*Ayat (2) : dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat 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.*

Berdasarkan pengertian pada Pasal 1 angka 20 PP No. 24/1997 sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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.

Penerbitan sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sedangkan fungsi sertipikat adalah sebagai alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah. Hal ini lebih diperkuat lagi dengan dikeluarkannya PP No. 24/1997. Ketentuan Pasal 32 tersebut adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.<sup>12</sup> Khususnya pada ayat (2) Pasal 32 tersebut bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama seseorang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu dia tidak menuntut/mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan hak atas atau penerbitan sertipikat tersebut. Jadi sertipikat hak atas tanah adalah salinan buku tanah dan surat ukur tersebut kemudian dijilid menjadi satu dengan sampul yang telah ditetapkan bentuknya, sehingga terciptalah sertipikat hak atas tanah.

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 482

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Jadi sistem yang digunakan adalah bukan sistem negatif murni. Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah, harus berusaha sedapat mungkin untuk menyajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran.

Selama tidak dapat pembuktian yang lain, maka data yang terdapat dalam buku tanah dan yang ada pada peta pendaftaran merupakan data yang dianggap benar dan dinyatakan sah, sehingga dengan demikian, atas dasar tersebut maka Prinsip Transparansi dalam pendaftaran tanah di Indonesia, sangat diperlukan dalam upaya mempermudah masyarakat dalam mendaftarkan hak atas tanahnya.

Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang memberikan jaminan kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Adanya kepastian hukum tersebut dapat memberikan perlindungan hukum kepada orang yang tercantum namanya dalam sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain.

Masalah pertanahan di negeri kita telah muncul dalam banyak aspek dengan beragam wujud. Berbagai upaya penyelesaian telah ditawarkan

baik melalui musyawarah atau mediasi tradisional maupun mediasi pertanahan yang dibentuk dalam lingkungan Instansi Badan Pertanahan Nasional. Penyelesaian cara mediasi tidak selamanya memberikan penyelesaian yang memuaskan dan memberi penyelesaian yang tuntas, sementara perkara yang masuk ke Pengadilan sudah kian menumpuk, sehingga perlu dipikirkan untuk membentuk Pengadilan Pertanahan yang dapat memberikan penyelesaian kasus-kasus pertanahan secara cepat dan sesuai dengan prinsip keadilan.

Pelaksanaan reforma agraria tinggal menunggu kesiapan masyarakat. "Sudah disiapkan semuanya, sekarang tinggal mengecek satu hal yakni kesiapan masyarakat yang akan menerimanya. Oleh karena persoalan tanah adalah persoalan sensitive. Upaya mengatasi persoalan pertanahan hanya bisa dilakukan dengan satu cara yakni reforma agraria yang dilakukan dalam dua langkah sekaligus, yakni aset masyarakat berupa tanah dikelola, termasuk di dalamnya ada "*land reform*" dan retribusi serta akses mereka.

Saat ini pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) menurunkan banyak tim untuk melakukan pengecekan, pengujian, dan mempersiapkan masyarakat pada saat reforma agraria sepenuhnya digulirkan. Kalau saat ini tahapannya masih uji coba di beberapa tempat. Kalau nanti sepenuhnya digulirkan, apakah pengorganisasian masyarakat sudah siap.

Di Indonesia saat ini banyak sekali sengketa tanah dengan bermacam-macam bentuk, seperti masyarakat dengan masyarakat, masyarakat dengan perorangan, masyarakat dengan badan hukum, badan hukum dengan instansi pemerintah, instansi pemerintah dengan masyarakat, dan sebagainya.

Sistem hukum yang berlaku sekarang ini tidak membatasi perkara apa saja yang diajukan ke Mahkamah Agung. Akibatnya terjadi penumpukan perkara di Mahkamah Agung yang tidak dapat diselesaikan bila tidak dicari penyelesaiannya yang lebih mendasar, yang pada gilirannya akan menghambat akses keadilan para justisiabelen. Oleh karena itu perlu dilakukan penyelesaian perkara dengan musyawarah melalui penyelesaian sengketa alternatif baik diluar pengadilan maupun didalam pengadilan. Dialog, musyawarah serta usaha pengakomodasian terhadap kepentingan semua pihak sebenarnya adalah inti dari konsep proses *Alternatif Dispute Resolution* (ADR).

Konsep inilah yang kemudian diarahkan untuk menjadi cara menyelesaikan sengketa tetapi dengan menggunakan prinsip legalitas yang menjadi bagian dari sistem hukum dimana Mediasi merupakan salah satu strategi dan bentuk dari Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) yang diadopsi kedalam proses beracara di Pengadilan Negeri (juga Pengadilan agama) melalui PERMA No. 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan sebagaimana telah

dirubah dengan PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan untuk mengefektifkan Pasal130 HIR/154 Rbg.<sup>13</sup>

Mediasi adalah salah satu metode resolusi konflik yang banyak menjadi kajian dalam studi *Alternative Dispute Resolution* (ADR), atau Resolusi Konflik Alternatif. Kelebihan dari teori ini terletak pada metodenya yang sepenuhnya menyerahkan proses resolusi tersebut kepada para pihak yang sedang konflik. Mediator dengan demikian sekedar memfasilitasi proses resolusi tersebut agar berjalan dengan baik. Keputusan akhir tetap berada pada para pihak yang berkonflik.

Konflik mengandung pengertian "benturan ", seperti perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antar individu dan individu, kelompok dan kelompok, individu dan kelompok, dan antara individu atau kelompok dengan pemerintah. Konflik terjadi antar kelompok yang memperebutkan hal yang sama.<sup>14</sup>

Menurut S.N. Kartikasari:

Ada berbagai teori penyebab konflik, misalnya teori hubungan masyarakat menganggap bahwa konflik disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi, ketidakpercayaan dan permusuhan di antara kelompok yang berbeda dalam suatu masyarakat. Sedangkan teori negosiasi prinsip menganggap bahwa konflik disebabkan oleh posisi-posisi yang tidak selaras dan perbedaan-perbedaan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>[www.legalitas.go.id](http://www.legalitas.go.id), online internet tanggal 5 Agustus 2011

<sup>14</sup> Ramelan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, ( Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hlm. 145

<sup>15</sup> S.N. Kartikasari (Penyunting), *Mengelola Konflik: Ketrampilan & Strategi Untuk bertindak*, (Jakarta : The British Council, 2000). hlm. 8

Lebih lanjut menurut Lewis A. Coser :

Konflik biasanya merujuk pada keadaan dimana seseorang atau suatu kelompok dengan identitas yang jelas, terlibat pertentangan secara sadar dengan satu atau lebih kelompok lain karena kelompok-kelompok ini mengejar atau berusaha mencapai tujuan. Pertentangan tersebut polanya dapat hanya sebatas pertentangan nilai, atau menyangkut klaim terhadap status (jabatan politik), kekuasaan, dan atau sumberdaya-sumberdaya yang terbatas; serta dalam prosesnya seringkali ditandai oleh adanya upaya dari masing-masing pihak untuk saling menetralisasi, menyederai, hingga mengeliminasi posisi/eksistensi rival/lawannya.<sup>16</sup>

Kemudian menurut Soetandyo Wignjosoebroto :

Konflik akan merupakan suatu pertumbukan antara dua atau lebih dari dua pihak, yang masing-masing mencoba menyingkirkan pihak lawannya dari arena kehidupan bersama, atau setidaknya menaklukkannya dan mendegradasikan lawannya ke posisi yang lebih ter subordinasi.<sup>17</sup>

Penyelesaian yang dilakukan secara mediasi mencapai 85%.

Mediasi memang sebagai salah satu alternatif penyelesaian yang paling diminati, hal ini dikarenakan 80 % mediasi dapat menyelesaikan masalah pertanahan, termasuk sengketa tanah *overlapping* berkaitan dengan permohonan konversi pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 8 PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Hak Para Pihak Memilih Mediator :

---

<sup>16</sup> Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict*, (New York : Free Press, 1956). hlm.3

<sup>17</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, 2006, *Konflik: Masalah, Fungsi dan Pengelolaannya*, ...Makalah disampaikan dalam Diskusi ...Pengelolaan dan Antisipasi Ancaman Konflik di Jawa Timur ..., yang diselenggarakan Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur, tanggal 14 Juni 2006 di Balitbang Propinsi Jawa Timur. hlm. 2

- (1) Para pihak berhak memilih mediator di antara pilihan-pilihan berikut:
  - a. Hakim bukan pemeriksa perkara pada pengadilan yang bersangkutan;
  - b. Advokat atau akademisi hukum;
  - c. Profesi bukan hukum yang dianggap para pihak menguasai atau berpengalaman dalam pokok sengketa;
  - d. Hakim majelis pemeriksa perkara;
  - e. Gabungan antara mediator yang disebut dalam butir a dan d, atau gabungan butir b dan d, atau gabungan butir c dan d.
- (2) Jika dalam sebuah proses mediasi terdapat lebih dari satu orang mediator, pembagian tugas mediator ditentukan dan disepakati oleh para mediator sendiri.

Kedudukan BPN dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon selaku mediator didasarkan pada kenyataan bahwa pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon adalah pihak yang mengetahui data fisik dan yuridis tanah yang disengketakan serta mempunyai kewenangan dibidang pertanahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten melalui proses penelitian

tersebut perlu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>18</sup>

Dalam penulisan tesis penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

### **1. Metode Pendekatan**

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*. *Yuridis empiris*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan,<sup>19</sup> dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang penyelesaian sengketa *overlapping* sertipikat tanah melalui mediasi akibat permohonan konversi pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian deskriptif analitis. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa *overlapping* sertipikat tanah melalui mediasi akibat permohonan konversi pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 1

<sup>19</sup> *Ibid* hlm. 52

memberi tanda pada penyelesaian sengketa *overlapping* sertipikat tanah melalui mediasi akibat permohonan konversi pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

### 3. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer. Penelitian ini menggunakan jenis sumber data primer yang didukung dengan data sekunder, yaitu : data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan Data Primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau studi literatur.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.<sup>20</sup>
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, (Jakarta : Rineka Cipta, 2006).hlm. 87

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 88

#### **4. Subjek dan Objek Penelitian**

##### **a. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah himpunan bagian atau sebagian dari objek. Dalam suatu penelitian, pada umumnya observasi dilakukan tidak terhadap objek tetapi dilaksanakan pada subjek.<sup>22</sup>

Adapun subjek penelitian yang akan dijadikan responden dalam penelitian adalah :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon;
- 2) Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon;
- 3) Pihak-pihak yang bersengketa (2 pihak);
- 4) Camat;
- 5) Lurah.

##### **b. Objek Penelitian**

Objek dalam penelitian ini adalah penyelesaian sengketa *overlapping* sertifikat tanah melalui mediasi akibat permohonan konversi pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh

---

<sup>22</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2001), hlm 119

data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang diharapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat melalui :

- 1) Wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan penyelesaian sengketa *overlapping* sertipikat tanah melalui mediasi akibat permohonan konversi pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

Sistem wawancara yang dipergunakan adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.<sup>23</sup>

- 2) Daftar pertanyaan, yaitu daftar pertanyaan yang diajukan kepada orang-orang yang terkait dengan penyelesaian sengketa *overlapping* sertipikat tanah melalui mediasi akibat permohonan konversi

---

<sup>23</sup> Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985). hlm. 26

pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, untuk memperoleh jawaban secara tertulis. Dalam hal ini, daftar pertanyaan diberikan kepada pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur. Data sekunder terdiri dari:

1) Bahan-bahan hukum primer, meliputi :

a) Peraturan perundang-undangan, yaitu :

- (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
- (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
- (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial.

b) Peraturan Pemerintah, meliputi :

- (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti-Kerugian;
  - (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
  - (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
  - (4) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- c) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
  - d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;
  - e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
  - f) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

- g) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan;
  - h) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Permasalahan Pertanahan.
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
- a) Buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku mengenai arbitrase dan mediasi di Indonesia serta buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah. Selain itu, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia.
  - b) Makalah dan Artikel, meliputi makalah tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa dan makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai penyelesaian konflik agraria yang hasil dari Lokakarya Persiapan Pembentukan Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria.

Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; bahan sekunder yaitu bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.<sup>24</sup>

## **6. Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.<sup>25</sup>

Dalam penarikan kesimpulan, penulis menggunakan metode deduktif. Metode deduktif adalah suatu metode yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dari peraturan-peraturan atau prinsip-prinsip umum menuju penulisan yang bersifat khusus.

---

<sup>24</sup> *Ibid* hlm. 52

<sup>25</sup> *Ibid.* hlm. 10

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsepsi Hukum Tanah Nasional

Konsideran Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Hukum Tanah Nasional yang akan dibangun didasarkan pada hukum adat dalam pengertian hukum adat yang telah *di-"seneer"*, maka harus diartikan bahwa norma-norma hukum adat yang telah dibersihkan dari unsur-unsur pengaruh asing dan norma hukum adat itu dalam kenyataannya masih hidup dan mengikat masyarakat.<sup>26</sup>

Selanjutnya konsiderans tersebut menunjukkan, bahwa hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari rumusan konsiderans undang-undang:<sup>27</sup>

Komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan.

Sifat komunalistik religius yang bersumber dari hukum adat sebagai salah satu ciri yang tertuang dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional juga ditunjukkan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa:

---

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 224

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 225

Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Tanah ulayat sebagai salah satu wujud hak yang bersumber dari hukum adat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang kemudian dalam konsepsi hukum tanah nasional dikembangkan bahwa semua tanah dalam wilayah negara menjadi tanah bersama seluruh rakyat Indonesia yang bersatu menjadi bangsa Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Pernyataan rumusan tersebut menunjukkan, sifat komunalistik konsepsi hukum tanah nasional, sedangkan unsur religius konsepsi ini ditunjukkan dalam pernyataan rumusan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.

Dalam konsepsi hukum adat, sifat keagamaan hak ulayat masih belum jelas benar, dikarenakan rumusan norma tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah "peninggalan nenek moyang" atau sebagai "karunia sesuatu kekuatan yang gaib", namun apabila konsepsi hukum tanah nasional dengan adanya keterkaitan dengan sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" (Sila Kesatu Pancasila), maka tanah yang merupakan tanah bersama bangsa Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.

Sifat religius hukum tanah nasional juga tampak dengan apa yang tersurat dalam konsiderans dan rumusan Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang memuat kandungan suatu pesan atau peringatan kepada pembuat undang-undang agar dalam membangun hukum tanah nasional tidak mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Konsepsi hukum tanah nasional dengan mengacu untuk mengembangkan pengertian yang bersumber dari hak ulayat sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (2), serta memerhatikan rumusan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UU PA) mengakui dan menempatkan hak bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi atas seluruh wilayah Indonesia sebagai kesatuan tanah air terhadap seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah sebagaimana dimaksudkan oleh penjelasan umum secara langsung atau pun tidak langsung semuanya bersumber pada hak bangsa.

Pengertian hak bangsa tersebut, meliputi semua tanah dalam rumusan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), artinya dengan kata "seluruh" berarti seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di wilayah Republik Indonesia

menunjukkan bahwa tidak ada sejengkal tanah pun di negara Republik Indonesia yang merupakan tanah yang tidak bertuan (*res nullius*).<sup>28</sup>

Hak bangsa tersebut bersifat abadi, yang berarti bahwa hubungan yang akan berlangsung tidak terputus-putus selama-lamanya. Pernyataan tersebut sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi. Rumusan tersebut dipertegas dalam pernyataan penjelasan umum II disertai penjelasan sebagai berikut.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada pula dalam keadaan bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Hak bangsa yang meliputi semua tanah dalam wilayah negara Republik Indonesia, di samping mengandung unsur hukum publik juga mengandung unsur privat. Dalam pengertian unsur hukum publik bahwa sumber-sumber alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan

---

<sup>28</sup> Boedi-Harsono, *Op. Cit.* hlm 127.

kemakmuran bangsa sepanjang masa dan potensi sumber-sumber alam tersebut dianggap sebagai modal dasar pembangunan nasional.

Pemberian karunia Tuhan Yang Maha Esa harus diartikan pula mengandung "amanat" berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik, bukan saja untuk generasi sekarang, melainkan juga untuk generasi-generasi yang akan datang. Tugas mengelola berupa mengatur dan, memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik.

Unsur privat mengandung makna bahwa tanah bersama "kekayaan nasional", menunjukkan arti keperdataan yaitu hubungan "kepunyaan" antara bangsa Indonesia dan tanah bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut artinya yang asli memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai "empunya", artinya sebagai tuannya bisa dalam hubungan kepemilikan.

Tugas kewajiban pengelolaan tanah dalam bidang hukum publik tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat (1) UUPA). Pemberian kuasa tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu dibentuknya Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945

dengan kata-kata: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Hubungan hukum yang menyangkut pertanahan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan dengan istilah "dikuasai" dapat dinyatakan secara normatif sebagai hubungan bersifat hukum publik. Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memuat rincian kewenangan hak menguasai negara, berupa kegiatan:

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

Rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dapat dianggap kepastian hukum interpretasi autentik mengenai hak menguasai negara yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum yang bersifat publik sematamata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam lingkup hak bangsa juga dimungkinkan para warga negara Indonesia sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama itu secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi.

Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan, dan tidak ada keharusan untuk menguasainya bersamasama orang lain secara kolektif, namun dibalik ketentuan/peraturan menguasai dan menggunakan tanah secara kolektif bersama terbuka kemungkinan untuk diperbolehkan. Hal ini diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Dalam konsepsi hukum tanah nasional, di samping diakui hak perorangan atas tanah bersifat pribadi namun harus memperhatikan unsur kebersamaan atas hak-hak atas tanah. Sifat pribadi hak-hak individual dimaksudkan menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa:

Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Rumusan kata untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya menunjukkan sifat pribadi hak-hak atas tanah dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional. Oleh karena itu, konsepsi Hukum Tanah Nasional, hak-hak atas tanah yang individual berunsur pribadi juga mengandung norma unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan yang bersifat kemasyarakatan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang merupakan hak bersama.

Hak-hak atas tanah yang langsung bersumber pada hak bangsa yang disebut hak-hak primer, meliputi: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan oleh negara sebagai petugas bangsa, sementara hak-hak yang bersumber tidak langsung dari hak bangsa adalah apa yang disebut hak-hak sekunder, meliputi: hak-hak yang diberikan oleh pemegang hak primer seperti hak sewa, bagi hasil, gadai, dan lain-lainnya.

Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dirumuskan bahwa "semua hak atas tanah

mempunyai fungsi sosial". Dengan demikian konsep hukum tanah nasional yang dikembangkan tetap mer.gacu pada prinsip dan ketentuan dalam UUPA yang bersumber dan berdasarkan pada hukum adat, dengan harapan bahwa apabila mengacu pada prinsip dan norma-norma dari UUPA dapat menjadi solusi yang terbaik dalam upaya membangun konsep hukum tanah nasional sebagai salah satu upaya dalam menata dan mengatasi penyelesaian konflik pertanahan yang sangat kompleks.

## **B. Ketentuan Konversi Hak Atas Tanah**

Sebelum diundang-undangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diberlakukan, terdapat dualisme bahkan pluralisme di bidang pertanahan baik mengenai hukumnya, hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah. Dualisme dalam hukum tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya.<sup>29</sup>

Hal tersebut merupakan akibat dari politik hukum pemerintah Kolonial Belanda sehingga Hukum Tanah sama halnya dengan Hukum Perdata berstruktur ganda atau dualistik bahkan cenderung pluralistik, yaitu dengan diberlakukannya Hukum Tanah Adat yang bersumber dari Hukum Adat yang tidak tertulis bersamaan dengan Hukum Tanah Barat yang terdapat dalam

---

<sup>29</sup> *Ibid.* Hlm. 53

ketentuan Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt) yang merupakan hukum tertulis yang menganut konsepsi individualistik.

Konsepsi individualistik tersebut berpangkal dan berpusat pada hak individu atas tanah yang bersifat pribadi semata-mata. Hal tersebut tercermin pada rumusan Hak Individu tertinggi yang dalam Pasal 570 KUHPdt disebut Hak Eigendom.<sup>30</sup> Hak Eigendom merupakan hak individu tertinggi sekaligus juga merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam Hukum Tanah Barat. Selain Hak Eigendom, hak atas tanah menurut Hukum Barat antara lain Hak Opstal dan Hak Erfpacht.

Diundangkannya UUPA yang berlaku secara sah pada tanggal 24 September 1960, maka hak-hak atas tanah hak barat maupun hak adat harus dikonversi menjadi hak-hak atas tanah menurut UUPA. Setelah keluarnya UUPA, hak barat tersebut harus dikonversi menjadi sesuai dengan yang diatur dalam UUPA. Hak-hak atas tanah yang tidak dikonversi berakhir pada 24 September 1980 dan tanahnya menjadi Tanah Negara, sehingga untuk pengaturan lebih lanjut diatur sesuai dengan UUPA dan aturan-aturan pelaksanaannya :

- 1. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan dalam rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Konversi Hak Barat.**

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam hal ini penulis akan sedikit menguraikan tentang Ketentuan Konversi khususnya sebagaimana

---

<sup>30</sup> *Ibid.* Hal. 60

diatur dalam Keppres No. 32/Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah asal Konversi Hak-Hak Barat dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 3/Tahun 1979 tentang Ketentuan – Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah asal Konversi Hak-Hak Barat.

Ketentuan Konversi di Indonesia mengambil sikap yang Human atau Peri Kemanusiaan atas masalah hak – hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak – hak yang pernah tunduk kepada BW maupun Hukum Adat.<sup>31</sup>

Penyelesaian masalah tanah – tanah bekas Hukum Barat telah berakhir setelah terbitnya Keppres No. 32/Tahun 1979, yang menyatakan bahwa tanah – tanah tersebut telah berakhir masa konversinya dan bagi tanah – tanah yang tidak diselesaikan haknya, maka menjadi tanah yang dikuasai oleh negara atau disebut Tanah Negara.

Di dalam Keppres No. 32/Tahun 1979 telah ditetapkan beberapa hal, antara lain :<sup>32</sup>

- a. HGU, HGB dan HP yang berasal dari konversi Hak Barat yang jangka waktunya akan berakhir selambat – lambatnya pada tanggal 24 September 1980, menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- b. Kepada pemilik lama yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan tersebut akan diberikan hak baru

---

<sup>31</sup> AP. Parlindungan, *Konversi Hak – Hak Atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 17

<sup>32</sup> *Ibid*, Hal. 18

atas tanah tersebut, kecuali apabila tanah tersebut diperlukan untuk proyek – proyek pembangunan yang penyelenggaraan kepentingan umum, dan dalam hal demikian pemiliknya diber ganti rugi yang besarnya ditetapkan oleh Penitia Penaksir.

- c. Tanah HGU asal Konversi Hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat dipergunakan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada masyarakat yang mendudukinya.
- d. Tanah – tanah perkampungan bekas HGB dan HP asal Konversi hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diberikan prioritas kepada rakyat yang mendudukinya, setelah dipenuhinya persyaratan – persyaratan yang menyangkut bekas pemegang hak tanah.
- e. HGU, HGB dan HP asal Konversi Hak Barat yang dimiliki oleh Perusahaan Milik Negara, Perusahaan Daerah serta badan – badan negara diberi pembaharuan hak atas tanah tersebut.

Ketentuan di dalam Keppres No. 32/Tahun 1979 ini hanya berlaku untuk tanah-tanah yang berakhir masa konversinya pada tanggal 24 September 1980, sedangkan untuk tanah – tanah bekas Hak Barat yang sebelumnya telah diperbaharui haknya sebelum tanggal 24 September 1980 peraturan ini tidak berlaku.

## **2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3/Tahun 1979 tentang Ketentuan mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat.**

Setelah terbit Keppres No. 32/Tahun 1979, maka sebagai aturan penjelasnya kemudian terbit Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3/Tahun 1979. Di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3/Tahun 1979 dinyatakan bahwa:

*“tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal Konversi Hak Barat yang menurut ketentuan Undang – undang No.5 Tahun 1960 berakhir masa berlakunya selambat – lambatnya pada tanggal 24 September 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan diselesaikan menurut ketentuan – ketentuan dalam Keppres No. 32/Tahun 1979 dan Peraturan ini”.*

Berlakunya Hukum Tanah Adat bagi golongan pribumi merupakan manifestasi dari aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, dimana dalam berlakunya tergantung dari lingkungan masyarakat yang mendukungnya, yaitu masyarakat itu sendiri, sehingga dalam kenyataannya berlakunya Hukum Tanah Adat dipengaruhi oleh kekuatan yang terdapat dalam masyarakat tersebut.

Hal itu terjadi sama halnya dengan Hukum Tanah Barat, Hukum Tanah Adat juga mengatur mengenai hukumnya, hak-hak atas tanah. Hak tanah-tanah adat antara lain Hak Ulayat, Hak Milik Adat, Hak Gogolan dan Hak Memungut Hasil/ Hak Menikmati.

Hukum Tanah Adat berkonsepsi komunalistik yang mewujudkan semangat gotong royong dan kekeluargaan yang diliputi suasana religius. Tanah merupakan tanah bersama kelompok teritorial atau genealogik. Hak-hak perserorangan atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bersama. Oleh karena itu, biarpun sifatnya pribadi, dalam arti penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya namun sekaligus terkandung unsur kebersamaan.<sup>33</sup>

Sejak berlakunya UUPA hak-hak tersebut telah dikonversi menjadi salah satu hak yang diatur dalam UUPA. Hak Milik Adat, Hak Golongan/Sanggan dan hak-hak lainnya yang sejenis berdasarkan Pasal II Ketentuan Konversi menjadi Hak Milik (Pasal 20 UUPA). Sedangkan untuk Hak Ulayat masih tetap dipertahankan/diakui dengan syarat-syarat tertentu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA, yaitu :

*“....pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi” .*

---

<sup>33</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm 202

## C. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah

### a. Pengertian dan Dasar Hukum Pengaturan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah:<sup>34</sup>

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Kata-kata “rangkaiian kegiatan” menunjuk adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kata-kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, bahwa sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Kata “teratur” menunjukkan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang sesuai.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah yang akan didaftar. Sehingga dikatakan, bahwa pendaftaran tanah merupakan proses administrasi yang merupakan kewenangan dari Kantor Pertanahan untuk menghasilkan sebuah sertipikat sebagai suatu tanda bukti hak kepemilikan atas sebidang tanah.

Lebih lanjut menurut Suhadi dan Rofi Wahanisa Pengertian dari pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 460

Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai Surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>35</sup>

Berdasar rumusan pengertian dari pendaftaran tanah diatas, dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:<sup>36</sup>

- a. rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah, kegiatan mengumpulkan baik data fisik, maupun data yuridis dari tanah;
- b. oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompoten, BPN (Badan Pertanahan Nasional);
- c. teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan ini dilakukan secara terus-menerus, tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak;
- d. data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah, dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan, Berta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis meuat data mengenai haknya, antara lain, hak apa, pemegang haknya, dll;
- e. wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang meliputi seluruh wilayah Negara;
- f. tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan oyek dari pendaftaran tanah;
- g. tanda bukti, adanya tanda bukti kepernil ikan hak yang berupa sertipikat.

Berkaitan dengan pengaturan Pendaftaran Tanah, untuk pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dengan

---

<sup>35</sup> Suhadi dan Rofi Wahasisa, *Buku Ajar Pendaftaran Tanah*, (Semarang : Universitas Negeri Semarang, 2008), hlm. 12

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 12-13

adanya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961<sup>37</sup>, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dan baru berlaku 8 Oktober 1997.<sup>38</sup> Sebelum berlaku Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut, dikenal Kantor Kadaster sebagai Kantor Pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut merupakan perintah dari Pasal 19 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
  - a. pengukuran, penetapan, dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu:<sup>39</sup>

1. Bahwa diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum

---

<sup>37</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indoesia*, Cetakan 2, (Bandung : Mandar Maju, 1994), hlm. 1

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm 5

<sup>39</sup> *Ibid.* hlm 2

2. Tersedianya data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah di Kantor Pertanahan. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan terkait tanah. Informasi tersebut dapat bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang bangunan yang ada.
3. Untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.

Sebenarnya pada masa lalu di beberapa daerah pernah diselenggarakan pendaftaran tanah untuk tujuan fiskal, tetapi oleh masyarakatnya diberi arti juga sebagai bersifat yuridis. Di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran hak yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif.<sup>40</sup>

Landasan yuridis pengaturan tentang pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

---

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm 43

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan Pasal tersebut di atas adalah peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1961 yang dalam perjalanan selama kurang lebih 36 tahun dianggap belum memberikan hasil yang memuaskan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Terbitnya PP 24 Tahun 1997 tersebut dilatarbelakangi oleh adanya kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang baru tersebut, maka semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari PP No.10 Tahun 1961 yang telah ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diganti berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997.

Hasil dari proses pendaftaran tanah tersebut, kepada para pemegang hak atas tanah yang didaftar diberikan surat tanda bukti hak yang disebut dengan "Sertipikat". Sertipikat menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah satu lembar dokumen surat tanda bukti hak yang memuat data yuridis dan data fisik obyek yang didaftar, untuk hak masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah.

Data yuridis diambil dari buku tanah, sedangkan data fisik diambil dari surat ukur, dengan tetap dipergunakannya sistem publikasi negatip

yang mengandung unsur positif dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, maka surat tanda bukti hak (sertipikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Artinya, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara di Pengadilan.

## **2. Tujuan dan Asas-Asas Pendaftaran Tanah**

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, bahwa diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum ("*rechtskadaster*" / "*legal cadastre*"). Secara lebih rinci tujuan pendaftaran tanah diuraikan dalam Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 sebagai berikut:<sup>41</sup>

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang hak diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya. Tujuan inilah yang merupakan tujuan utama dari pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Penyajian data dilakukan oleh Kantor Pertanahan di Kabupaten / Kotamadia tata usaha pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk yang

---

<sup>41</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm 457

dikenal dengan daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, Surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Sehingga pihak-pihak yang berkepentingan, terutama calon pembeli atau calon kreditur, sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Hal inilah yang sesuai dengan asas terbuka dari pendaftaran tanah;

- c. untuk terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan. Terselenggarakannya pendaftaran tanah secara baik merupakan clasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.

Peraturan Pemerintah no. 10 tahun 1961 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 telah memperkaya ketentuan yang diatur dalam Pasal 19 UUPA yaitu: <sup>42</sup>

- a. bahwa diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- b. zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan terkait dengan tanah. Informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah / bangunan yang ada;
- c. untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.

Menurut Sir Charles Fortescue-Brickdate menyatakan terdapat 6 (enam) hal yang harus digabungkan dalam pendaftaran tanah tersebut, yaitu :<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Op. Cit.* hlm. 1

<sup>43</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hlm. 10

- a. *security*, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas utang;
- b. *simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- c. *accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif;
- d. *expedition*, artinya dapat dilakukan secara lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tanah tersebut;
- e. *cheapness*, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin;
- f. *suitability to circumstances*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak di kemudian hari pendaftaran tersebut;
- g. *completeness of the record*, terdiri atas:
  - 1) perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih lagi masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;
  - 2) demikian pula pendaftaran dari setup tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.

Adapun yang dimaksud dengan asas-asas pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 PP Nomor 24 tahun 1997 adalah, sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun maksud dari asas-asas tersebut adalah:

- a. Asas Sederhana, dimaksudkan, agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah;
- b. Asas Aman, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberi jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;
- c. Asas Terjangkau, untuk ketedangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan pendaftaran tanah

harus bisa tedangkau oleh pihak yang memerlukan;

- d. Asas Mutakhir, kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Asas yang mutakhir ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan;
- e. Asas Terbuka, bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

### **3. Obyek Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau badan hukum. Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundangan. Dari uraian di atas dapatlah diketahui bahwa diberikannya hak-hak atas tanah tersebut dalam jenis hak yang berlainan. Keberadaan hak-hak atas tanah yang bermacam-macam itu merupakan obyek yang harus didaftar.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 obyek pendaftaran tanah meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah wakaf;

4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;
6. Tanah negara.

Berbeda dengan obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk Tanah Negara tidak disediakan Buku Tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan Buku Tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.<sup>44</sup>

#### **4. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis dan Sporadik**

Bentuk kegiatan pendaftaran dan hasilnya termasuk apa yang merupakan surat tanda bukti hak, tergantung pada sistem pendaftaran yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dianut. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 13 ayat (1) dilakukan melalui dua cara, yaitu :

##### **a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis**

Pendaftaran Tanah Secara Sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan.

---

<sup>44</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm 479-480

Pendaftaran ini pelaksanaannya didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini bisa dilihat pada PRONA (Program Operasi Nasional Agraria) dan Pendaftaran Tanah melalui Proyek Ajudikasi.

Pendaftaran tanah secara sistematis akan memuat daftar isian yang mencantumkan peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran, yang diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari yang dilakukan di Kantor Desa atau Kelurahan dimana tanah itu terletak, hal ini dilakukan untuk memberi kesempatan pada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan terhadap penerbitan sertifikat.

b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran Tanah Secara Sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individu atau massal.

Pendaftaran tanah secara sporadik ini pelaksanaannya dapat dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individu atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik diumumkan selama 60 (enam puluh) hari dan pengumuman

bisa dilakukan di Kantor Pertanahan atau Kantor Desa atau Kelurahan dimana tanah itu terletak dan juga bisa melalui media masa.

Disamping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadis juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individu dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan yang akan makin meningkat kegiatannya.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara ini akan mempercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar dari pada melalui pendaftaran tanah secara sporadis. Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi data, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan uji kelayakan agar berjalan lancar.

Sebagai terobosan/upaya pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk mempercepat meningkatnya jumlah bidang tanah yang terdaftar agar tercapai tertib administrasi pertanahan dan tertib hukum pertanahan menyelenggarakan pendaftaran tanah melalui Sertifikasi Masal Swadaya (SMS). Pendaftaran Tanah melalui Sertifikasi Masal Swadaya (SMS) pada dasarnya adalah sama dengan Pendaftaran Tanah Sporadis karena dilakukan atas inisiatif dari masyarakat sendiri

selaku pemegang hak atas tanah. Hal yang membedakannya adalah Pendaftaran Tanah melalui Sertifikasi Massal Swadaya (SMS) dilaksanakan secara bersamaan atas inisiatif masyarakat sendiri selaku pemegang hak atas tanah dengan biaya sendiri dan prosesnya dilakukan seperti pendaftaran tanah secara sistematis.

## 5. Pendaftaran Tanah Melalui Pengakuan Hak

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat (1) sub b, Peraturan Menteri Agraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 disebutkan bahwa hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya diakui sebagai hak milik.

Menurut Chadijah Dalimunthe, mengatakan bahwa untuk pengakuan hak tidak diperlukan penerbitan surat keputusan pengakuan hak.<sup>45</sup> Menurut Chris Lunnay dan Herman Soesangobeng, mengemukakan bahwa:<sup>46</sup>

Bidang-bidang tanah yang dimasa Hindia Belanda tidak terdaftar secara *rehtcadaster* dan umumnya digolongkan sebagai tanah adat kini merupakan sasaran pendaftaran yang utama. Selain itu, kemudahan terhadap mayoritas anggota masyarakat yang tidak memiliki alat bukti tertulispun dibantu dengan cara pembuktian melalui penguasaan fisik secara nyata maksudnya bidang tanah yang secara terus-menerus telah dikuasai selama 20 (dua puluh) tahun baik oleh pihak yang sedang menguasai ataupun pendahulunya, dapat didaftar dan diterbitkan sertipikatnya.

---

<sup>45</sup> Chadijah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Pelaksanaannya*, (Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2000), hlm 21.

<sup>46</sup> Cris Lunnay dan Herman Soesangobeng, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Seminar Nasional Pertanahan, (Bandung), hlm 3.

Selanjutnya Soelarman Brotosoelarno, menyimpulkan bahwa:<sup>47</sup>

Ketentuan ini merupakan salah satu aspek teknis dan yuridis yang baru di dalam dunia pendaftaran di Indonesia yang sekaligus memberikan jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan baik yang berupa bukti maupun bentuk lain yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal ini, pembukaan dapat dilakukan tidak berdasarkan kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahuluannya.

Ketentuan ini mencerminkan perhatian dan perlindungan hukum terhadap penguasaan dan pemilikan tanah oleh anggota masyarakat hukum adat yang hanya didasarkan pada penguasaan secara fisik namun tidak mengurus surat kepemilikannya.

## **6. Stelsel / Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Untuk memenuhi kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah. Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscal kadaster*) dan dalam hal menjamin kepastian hukum seperti diuraikan di atas maka pendaftaran tanah menjadi *Recht Kadaster*.<sup>48</sup>

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sistem ini bukan negatif murni karena

---

<sup>47</sup> Soelarman Brotosoelarno, *Aspek Teknis dan Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997*. Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang terkait, (Yogyakarta, 1994), hlm 4.

<sup>48</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm 5

dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat menunjukkan bahwa dalam Undang – Undang Pokok Agraria dianut sistem pendaftaran publikasi negatif yang mengandung unsur positif.

Hal ini berarti Sertipikat Hak Atas Tanah adalah bukti yang kuat tetapi bukan sempurna, sehingga dapat dibuktikan sebaliknya, pemegang sertipikat Hak Atas Tanah adalah pemegang Hak Atas Tanah yang sebenarnya yang berarti mengandung unsur positif.

Dalam hal ini penulis sependapat dengan Boedi Harsono yang berarti keabsahan sertipikat Hak Atas Tanah masih dapat digugat, jadi yang terjadi adalah publikasi negatif. Sehingga sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1961, yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat – surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria. Bukan sistem publikasi negatif yang murni, sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak dan tidak akan ada pernyataan seperti dalam yang terdapat dalam Pasal – Pasal Undang-Undang Pokok Agraria tersebut bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.<sup>49</sup>

Menurut Boedi Harsono, Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sebagai surat tanda bukti hak, maka mesti ada Register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah

---

<sup>49</sup> *Ibid.* hlm 83

yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan, (*title by registration, the register is everything*).<sup>50</sup>

#### **D. Sertipikat Hak Atas Tanah**

Sertipikat memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Dari sekian fungsi yang ada, dapat dikatakan bahwa fungsi utama dan terutama dari sertipikat adalah sebagai alat bukti yang kuat. Demikian dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, karena itu, siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Sertipikat hak atas tanah membuktikan dengan pasti data yuridis dan data fisik dari tanah yang bersangkutan.

Apabila dikemudian hari terjadi tuntutan hukum di pengadilan tentang hak kepemilikan / penguasaan atas tanah, maka semua keterangan yang dimuat dalam sertipikat hak atas tanah itu mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan karenanya hakim harus menerima sebagai keterangan-keterangan yang benar, sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya atau membuktikan sebaliknya. Tetapi jika ternyata ada kesalahan didalamnya, maka diadakanlah perubahan / pembetulan seperlunya.

Dalam hal ini yang berhak melakukan pembetulan bukanlah pengadilan melainkan instansi yang menerbitkannya yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan jalan pihak yang dirugikan mengajukan permohonan perubahan

---

<sup>50</sup> *Ibid.* hlm 80

sertipikat dengan melampirkan surat keputusan pengadilan yang menyatakan tentang adanya kesalahan dimaksud.

Selain fungsi utama tersebut diatas, sertipikat memiliki banyak fungsi lainnya yang sifatnya subjektif tergantung dari pemiliknya, misalnya jika pemiliknya adalah pengusaha, maka sertipikat tersebut menjadi sesuatu yang sangat berarti ketika ia memerlukan sumber pembiayaan dari bank karena sertipikat dapat dijadikan sebagai jaminan untuk pemberian fasilitas pinjaman untuk menunjang usahanya. Dengan demikian sertipikat hak atas tanah itu akan memberikan rasa aman dan tenteram bagi pemiliknya karena segala sesuatunya mudah diketahui dan sifatnya pasti serta dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

### **1. Pengertian Sertipikat**

Berdasarkan pengertian pada Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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.

Adapun yang dimaksud Pasal 19 ayat (2) huruf c pada Undang-Undang Pokok Agraria dalam pengertian sertipikat, yaitu pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik

dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Selama tidak ada bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan, sedangkan alat bukti lain tersebut hanya dianggap sebagai alat bukti permulaan dan harus dikuatkan oleh alat bukti yang lainnya. Jadi sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai macam hak, subyek hak maupun tanahnya. Penerbitan sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sedangkan fungsi sertipikat adalah sebagai alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah.

## **2. Sertipikat Sebagai Alat Bukti yang Kuat**

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria sebagai landasan hukum bidang pertanahan di Indonesia, Pasal 19 ayat (2) sub. C sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Pengertian dari sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat adalah bahwa data fisik dan data yuridis yang sesuai dengan data yang tertera dalam Buku Tanah dan Surat Ukur yang bersangkutan harus dianggap sebagai data yang benar kecuali dibuktikan sebaliknya oleh Pengadilan. Sehingga selama tidak bisa dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam berperkara dipengadilan, sehingga data yang

tercantum benar-benar harus sesuai dengan surat ukur yang bersangkutan, karena data yang diambil berasal dari surat ukur dan buku tanah tersebut.

Hal ini lebih diperkuat lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam ketentuan Pasal 32 yang menyebutkan bahwa :

- a. Ayat (1) :  
*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;*
- b. Ayat (2) :  
*dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat 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.*

Ketentuan Pasal 32 tersebut adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.<sup>51</sup> Khususnya pada ayat (2) Pasal 32 tersebut bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama seseorang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu dia tidak menuntut/mengajukan gugatan pada

---

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm. 482

pengadilan mengenai penguasaan hak atas atau penerbitan sertipikat tersebut.

Sertipikat hak atas tanah adalah salinan buku tanah dan surat ukur tersebut kemudian dijilid menjadi satu dengan sampul yang telah ditetapkan bentuknya, sehingga terciptalah sertipikat hak atas tanah. Buku tanah itu merupakan lembaran-lembaran daftar isian, yang berisi dan merupakan surat - surat bukti mengenai:

- a. Macam-macam hak atas tanah yang dibukukan;
- b. Subjek yang memunyaiinya;
- c. Tanah mana yang dihaki (menunjuk pada surat ukurnya atau gambar situasinya);
- d. Hak-hak lain yang membebaninya.

Sedangkan surat ukur adalah salinan memuat gambar tanah yang melukiskan batas tanah, tanda-tanda batas maka yang terpenting surat ukur harus memuat :

- a. Nomor pendaftaran;
- b. Nomor dan tahun surat ukur atau buku tanah;
- c. Nomor pajak jika mungkin;
- d. Uraian tentang letak tanah;
- e. Uraian tentang keadaan tanah;
- f. Luas tanah.

Hal-hal yang dapat dibuktikan dalam sertipikat hak atas tanah tersebut adalah :

- a. Jenis hak atas tanah;
- b. Pemegang hak;
- c. Keterangan fisik tentang tanah;
- d. Beban di atas tanah;
- e. Peristiwa hukum yang terjadi dengan tanah.

Jelaslah apabila seseorang memiliki sertipikat hak atas tanah akan merasa terjamin akan kepastian hak atas tanah yang dimilikinya, sebab apabila terjadi pelanggaran atas tanah hak miliknya maka pemilik tanah dapat menuntut haknya kembali.

## **E. Tinjauan Umum Mediasi**

### **a. Pengertian Mediasi**

Secara etimologi (bahasa), mediasi berasal dari bahasa latin *mediare* yang berarti “berada di tengah” karena seorang yang melakukan mediasi (mediator) harus berada di tengah orang yang berikai. Dari segi terminologi (istilah) terdapat banyak pendapat yang memberikan penekanan yang berbeda tentang mediasi.

Meski banyak yang memperdebatkan mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan mediasi, namun setidaknya ada beberapa batasan atau definisi yang bisa dijadikan acuan. Salah satu diantaranya adalah

definisi yang diberikan oleh the National Alternative Dispute Resolution Advisory Council yang mendefinisikan mediasi sebagai berikut: <sup>52</sup>

*Mediation is a process in which the parties to a dispute, with the assistance of a dispute resolution practitioner (the mediator), identify the disputed issues, develop options, consider alternatives and endeavour to reach an agreement. The mediator has no advisory or determinative role in regard to the content of the dispute or the outcome of its resolution, but may advise on or determine the process of mediation whereby resolution is attempted.*

(Mediasi merupakan sebuah proses dimana pihak-pihak yang bertikai, dengan bantuan dari seorang praktisi resolusi pertikaian (mediator) mengidentifikasi isu-isu yang dipersengketakan, mengembangkan opsi-opsi, mempertimbangkan alternatif-alternatif dan upaya untuk mencapai sebuah kesepakatan. Dalam hal ini sang mediator tidak memiliki peran menentukan dalam kaitannya dengan isi/materi persengketaan atau hasil dari resolusi persengketaan tersebut, tetapi ia (mediator) dapat memberi saran atau menentukan sebuah proses mediasi untuk mengupayakan sebuah resolusi/penyelesaian),

jadi secara singkat bisa digambarkan bahwa mediasi merupakan suatu proses penyelesaian pihak-pihak yang bertikai untuk mencapai penyelesaian yang memuaskan melalui pihak ketiga yang netral (mediator).

Keberhasilan mediasi bisa dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti kualitas mediator (*training* dan profesionalitas), usaha-usaha yang dilakukan oleh kedua pihak yang sedang bertikai, serta kepercayaan dari kedua pihak terhadap proses mediasi. Seorang mediator yang baik dalam melakukan tugasnya akan merasa sangat senang untuk membantu orang

---

<sup>52</sup> David Spencer, Michael Brogan, 2006:3.sebagaimana dikutip oleh Muslih MZ dalam *Mediasi : Pengantar Teori Dan Praktek*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), online internet tanggal 21 Nopember 2011

lain mengatasi masalah, ia akan bertindak netral seperti seorang ayah yang penuh kasih, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, mempunyai metode yang harmonis, mempunyai kemampuan dan sikap, memiliki integritas dalam menjalankan proses mediasi serta dapat dipercaya dan berorientasi pada pelayanan.

Beberapa sikap dasar yang harus dimiliki oleh mediator adalah: bersikap terbuka, mandiri, netral, percaya diri, menghormati orang lain, seimbang, mempunyai komitmen, fleksibel, bisa memimpin proses mediasi dengan baik, percaya pada orang lain dan bisa dipercaya oleh orang lain serta berorientasi pada pelayanan. Dengan kata lain, ketika membantu menyelesaikan konflik, seorang mediator/penengah harus:

- a. Fokus pada persoalan, bukan terhadap kesalahan orang lain;
- b. Mengerti dan menghormati terhadap setiap perbedaan pandangan;
- c. Memiliki keinginan berbagi dan merasakan;
- d. Bekerja sama dalam menyelesaikan masalah.

## **b. Model Mediasi**

Lawrence Boulle, professor of law dan associate director of the Dispute Resolution Center, Bond University mengemukakan bahwa model-model ini didasarkan pada model klasik tetapi berbeda dalam hal tujuan yang hendak dicapai dan cara sang mediator melihat posisi dan peran mereka. Boulle menyebutkan ada empat model mediasi, yaitu: *settlement mediation*, *facilitative mediation*, *transformative mediation*, dan *evaluative mediation*.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1 (Jakarta : Telaga Ilmu Indonesia, 2009). hlm. 62

*Settlement mediation* yang juga dikenal sebagai mediasi kompromi merupakan mediasi yang tujuan utamanya adalah untuk mendorong terwujudnya kompromi dari tuntutan kedua belah pihak yang sedang bertikai.<sup>54</sup> Dalam mediasi model ini tipe mediator yang dikehendaki adalah yang berstatus tinggi sekalipun tidak terlalu ahli di dalam proses dan teknik-teknik mediasi. Adapun peran yang bisa dimainkan oleh mediator adalah menentukan *bottom lines* dari disputants dan secara persuasif mendorong disputants untuk sama-sama menurunkan posisi mereka ke titik kompromi.

*Facilitative mediation* yang juga disebut sebagai mediasi yang berbasis kepentingan (*interest-based*) dan *problem solving* merupakan mediasi yang bertujuan untuk menghindarkan disputants dari posisi mereka dan menegosiasikan kebutuhan dan kepentingan para disputants dari pada hak-hak legal mereka secara kaku.<sup>55</sup>

Dalam model ini sang mediator harus ahli dalam proses dan harus menguasai teknik-teknik mediasi, meskipun penguasaan terhadap materi tentang hal-hal yang dipersengketakan tidak terlalu penting. Dalam hal ini sang mediator harus dapat memimpin proses mediasi dan mengupayakan dialog yang konstruktif di antara disputants, serta meningkatkan upaya-upaya negosiasi dan mengupayakan kesepakatan.

*Transformative mediation* yang juga dikenal sebagai mediasi terapi dan rekonsiliasi, merupakan mediasi yang menekankan untuk mencari

---

<sup>54</sup> *Loc. It*

<sup>55</sup> *Loc. It*

penyebab yang mendasari munculnya permasalahan di antara disputants, dengan pertimbangan untuk meningkatkan hubungan di antara mereka melalui pengakuan dan pemberdayaan sebagai dasar dari resolusi (jalan keluar) dari pertikaian yang ada.<sup>56</sup>

Dalam model ini sang mediator harus dapat menggunakan terapi dan teknik professional sebelum dan selama proses mediasi serta mengangkat isu relasi/hubungan melalui pemberdayaan dan pengakuan. Sedangkan *evaluative mediation* yang juga dikenal sebagai mediasi normative merupakan model mediasi yang bertujuan untuk mencari kesepakatan berdasarkan pada hak-hak legal dari para disputans dalam wilayah yang diantisipasi oleh pengadilan.<sup>57</sup> Dalam hal ini sang mediator haruslah seorang yang ahli dan menguasai bidang-bidang yang dipersengketakan meskipun tidak ahli dalam teknik-teknik mediasi. Peran yang bisa dijalankan oleh mediator dalam hal ini ialah memberikan informasi dan saran serta persuasi kepada para disputans, dan memberikan prediksi tentang hasil-hasil yang akan didapatkan.<sup>58</sup>

### c. Prinsip-Prinsip Mediasi

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm 63

<sup>57</sup> *Loc. It.*

<sup>58</sup> David Spencer, Michael Brogan, 2006:101-103, sebagaimana dikutip oleh Muslih MZ dalam *Mediasi : Pengantar Teori Dan Praktek*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), online internet tanggal 21 Nopember 2011

Berdasarkan berbagai pengertian dan kajian-kajian literatur tentang mediasi dapat disimpulkan beberapa prinsip dari lembaga mediasi.

**a. Mediasi bersifat sukarela**

Prinsipnya inisiatif pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi tunduk pada kesepakatan para pihak. Hal ini dapat dilihat dari sifat kekuatan mengikat dari kesepakatan hasil mediasi didasarkan pada kekuatan kesepakatan berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdara. Dengan demikian pada prinsipnya pilihan mediasi tunduk pada kehendak atau pilihan bebas para pihak yang bersengketa. Mediasi tidak bisa dilaksanakan apabila salah satu pihak saja yang menginginkannya.

Pengertian sukarela dalam proses mediasi juga ditunjukkan pada kesepakatan penyelesaian.<sup>59</sup> Meskipun para pihak telah memilih mediasi sebagai cara penyelesaian sengketa mereka, namun tidak ada kewajiban bagi mereka untuk menghasilkan kesepakatan dalam proses mediasi tersebut. Sifat sukarela yang demikian didukung fakta bahwa mediator yang menengahi sengketa para pihak hanya memiliki peran untuk membantu para pihak menemukan solusi yang terbaik atas sengketa yang dihadapi para pihak, Mediator tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan sengketa yang bersangkutan seperti layaknya seorang hakim atau arbiter. Dengan demikian tidak ada

---

<sup>59</sup> Howard Raiffa, *The Art & Science of Negotiation*, (Amacom : American Management Association, 1982), hlm. 117.

paksaan bagi para pihak untuk menyelesaikan sengketa mereka dengan cara mediasi.<sup>60</sup>

Menurut hukum di Indonesia, praktek mediasi pada umumnya juga didasarkan pada pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Dalam konteks sengketa konsumen penggunaan mediasi bersifat sukarela sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1999 yang berbunyi:

"Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa".

Penggunaan mediasi dalam kasus-kasus sengketa yang tidak dilandasi oleh adanya hubungan kontrak atau perjanjian juga bersifat sukarela, misalkan sengketa Lingkungan Hidup berdasarkan Pasal 30 dan 32 UU No. 23 Tahun 1997 yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 30:

"Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa"

Pasal 32 :

"Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup diluar pengadilan dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang

---

<sup>60</sup> M. Zein Umar Purba, "Mediasi Dalam Sengketa Perbankan : Perbandingan Dengan Bidang Pasar Modal" dalam *Mediasi Perbankan*, diselenggarakan oleh Bank Indonesia dan Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan Tahun 2007, Hal. 7 sebagaimana dikutip dari Naskah Akademis Mediasi" terbitan Mahkamah Agung RI tahun 2007 hlm. 15

memiliki kewenangan mengambil keputusan untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup."

Pada perkembangannya kemudian penggunaan mediasi ada yang bersifat wajib untuk konteks-konteks tertentu. Di Indonesia mediasi bersifat wajib sampai saat ini diberlakukan untuk sengketa-sengketa perdata yang telah diajukan ke pengadilan negeri berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Penggunaan prosedur mediasi wajib dalam hal ini dimungkinkan karena hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia, *HIR* dan *RBG* menyediakan dasar hukum yang kuat. Pasal 130 *HIR* dan Pasal 145 *RBG* menyatakan bahwa hakim diwajibkan untuk terlebih dahulu mengupayakan proses perdamaian. Dengan demikian, penggunaan mediasi yang bersifat wajib dalam kaitannya dengan proses peradilan perdata di Indonesia memiliki dasar hukum yang kuat pada tingkat undang-undang, sehingga tidak menimbulkan persoalan dari aspek hukum.<sup>61</sup>

#### **b. Lingkup sengketa pada prinsipnya bersifat keperdataan**

Jika dilihat dari berbagai peraturan setingkat Undang-undang yang mengatur tentang mediasi di Indonesia dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya sengketa-sengketa yang dapat diselesaikan melalui

---

<sup>61</sup> Takdir Rahmadi, *Mediasi Perbankan*, makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas Mediasi Perbankan, diselenggarakan oleh Bank Indonesia dan Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara bekerjasama Universitas Andalas, Bumi Minang, Padang, Selasa, 3 April 2007, hlm. 4

mediasi adalah sengketa keperdataan. Pasal 30 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup. Demikian pula dalam Pasal 75 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana dirubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 mengatakan penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan tersebut.

Menurut UU No. 30 Tahun 1999 meskipun tidak tegas seperti kedua UU terdahulu, namun dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: "sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase hanya sengketa di bidang perdagangan dan mengenai hak yang menurut hukum dan perundang-undangan dikuasai oleh pihak yang bersengketa", dapat dipahami bahwa sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase adalah sengketa perdagangan dan sengketa hak yang bersifat keperdataan saja.<sup>62</sup>

Namun meskipun demikian secara teoritis masih terbuka kemungkinan untuk menyelesaikan tindak pidana tertentu melalui proses penyelesaian diluar peradilan. Kemungkinan ini terutama dikarenakan sifat sanksi pidana itu sendiri sebagai *ultimum remedium*, Menurut Soedarto, konsekwensi dari sifat atau ciri ini, maka bilamana sarana hukum lainnya seperti perdata dan administrasi bisa atau lebih

---

<sup>62</sup> *Ibid.* hal. 12

baik digunakan, maka hukum atau sanksi pidana tidak perlu digunakan. Atau dengan kata lain bila tidak perlu sekali jangan menggunakan pidana sebagai sarana.<sup>63</sup> Sedangkan Remmellink mengemukakan bahwa Hukum Pidana bukan merupakan tujuan dalam dirinya sendiri, melainkan memiliki fungsi pelajaran dan fungsi sosial.<sup>64</sup>

Pemahaman ini tentu membuka ruang gerak bagi penggunaan mediasi perbankan kalau mekanisme ini lebih baik digunakan. Apalagi mengingat sengketa perbankan yang mempunyai aspek pidana atau tindak pidana perbankan itu sendiri tergolong ke dalam Tindak Pidana di Bidang Ekonomi yang menyebutkan penyelesaian yang cepat, efektif dan efisien. Namun semua itu tentu harus dalam kerangka hukum yakni hukum yang bersifat khusus atau *bijzondere strafrecht*.

Di samping itu, dalam praktek sebenarnya penyelesaian kasus keperdataan yang berindikasi pidana sudah sering menggunakan penyelesaian kasus pidana di luar pengadilan (Model penyelesaian ini sudah banyak digunakan, khususnya dalam kasus BLBI dan kasus Bank Lipo). Dalam penanganan kasus BLBI misalnya pemerintah berupaya menyelesaikan masalah tersebut terlebih dahulu melalui jalur luar pengadilan. Dari aspek dunia usaha kasus-kasus perbankan, yang bisa digolongkan sebagai "*white collar crime*"; akan lebih

---

<sup>63</sup> Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1977), hlm.32

<sup>64</sup> Jan Rummellink, *Hukum Pidana, Komentor Atas Pasal-Pasal KUHP Belanda dan Padangannya dalam KUHP Indonesia*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm.15

menguntungkan kalau diselesaikan di luar mekanisme penyelesaian perkara pidana seperti yang dikemukakan oleh Russel L. Blintiff.<sup>65</sup>

*"Since civil action is simpler and easier than criminal trial, it often supplies the best remedy for recovering property, money or taking other punitive actions in the white collar crime case. ...Often the company benefits by using civil court instead of criminal court remedies in dealing with action involving white collar crime*

Hal yang senada juga dikemukakan oleh Marshal B. Clinard dan Peter C. Yeager, bahwa dalam kejahatan korporasi (corporate crime) penerapan sanksi pidana sangat jarang dikenakan.<sup>66</sup>

*"The use of criminal sanction against corporate executive remain, limited. In spite of the fact that their sanctions engender, corporate offenders simply are not viewed in the same manner as are ordinary offenders. For the most part, when reference is made to the regulation of corporate behavior by measure directed at key corporate personnel it must be realized that such actions are in all probability going to be taken, if at all, only in the most blatant cases.*

Disamping itu, model penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan sudah dikenal dalam hukum pidana baik yang diatur dalam Pasal 82 KUHP ataupun perundang-undangan di luar KUHP, baik itu melalui mekanisme sanksi administratif ataupun penyelesaian perkara secara cepat atau "*schikking*" oleh penyidik dengan dibayarnya maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai. Model penyelesaian perkara pidana yang disebut *dading* di Belanda ini semakin luas penggunaannya, namun semua tidak

---

<sup>65</sup> Russell L. Blintiff, *Complete Manual of White Collar Crime, Detection and Prevention*, (New Jersey : Prentice Hall, 1993), hlm. 12

<sup>66</sup> Marshal B. Clinard dan Peter C. Yeager, (New York : Corporate Crime, The Free Press, 1983), hlm 284

mengurangi peran hukum pidana sebagai alat kekuasaan negara yang paling besar.<sup>67</sup>

### c. Proses sederhana

Sifat sukarela dalam mediasi memberikan keleluasaan kepada pihak untuk menentukan sendiri mekanisme penyelesaian sengketa mediasi yang mereka inginkan. Dengan cara ini para pihak yang bersengketa tidak terperangkap dengan formalitas acara sebagaimana dalam proses litigasi.

Para pihak dapat menentukan cara-cara yang lebih sederhana dibandingkan dengan proses beracara formal di pengadilan. Jika penyelesaian sengketa melalui litigasi dapat selesai bertahun-tahun, jika kasus terus naik banding, kasasi, sedangkan pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi lebih singkat, karena tidak terdapat banding atau bentuk lainnya.

Putusan bersifat *final and binding* yang artinya putusan tersebut bersifat *inkracht* atau mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Istilah "final" berarti putusan tersebut tidak membutuhkan upaya hukum lanjutan, dengan dikeluarkannya putusan yang bersifat final maka dengan sendirinya sengketa yang telah diperiksa diakhiri atau diputuskan. Pada umumnya istilah ini dipergunakan untuk menggambarkan putusan terakhir pengadilan dalam menentukan hak-

---

<sup>67</sup> Jan Remmelink, *Op. Cit.* hlm 18

hak para pihak dalam menyelesaikan segala persoalan dalam suatu sengketa. Para pihak yang bersengketa harus tunduk dan melaksanakan putusan yang sudah bersifat final tersebut.

Pengertian "mengikat" *binding* adalah memberikan beban kewajiban hukum dan menuntut kepatuhan dari subjek hukum. Di dalam Hukum Acara Perdata dikenal teori *res adjudicata pro veritate habetur*, yang artinya apabila suatu putusan sudah tidak mungkin diajukan upaya hukum, maka dengan sendirinya putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*) dan oleh karenanya putusan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa.

Untuk melihat perbandingan dengan putusan pengadilan maka putusan yang bersifat final dan mengikat, dihubungkan dengan teori *res adjudicata pro veritate habetur*, berarti terhadap suatu putusan tidak dapat diajukan upaya hukum banding maupun kasasi. Dengan demikian putusan tersebut mengikat para pihak dan wajib ditaati oleh para pihak.<sup>68</sup> Sebagai konsekuensi cara yang lebih sederhana ini, maka mediasi sering dianggap lebih murah dan tidak banyak makan waktu jika dibandingkan dengan proses litigasi atau berperkara di pengadilan.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Retnowulan Sutantio, dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung : Mandar Maju, 1997) hlm 11.

<sup>69</sup> Leonard L. Riskin dan James E Westbrook, *Dispute Resolution and Lawyer*, (West Publishing & Co, 1987), hlm. 88

**d. Proses mediasi tetap menjaga kerahasiaan sengketa para pihak**

Mediasi dilaksanakan secara tertutup sehingga tidak setiap orang, dapat menghadiri sesi-sesi perundingan mediasi. Hal ini berbeda dengan badan peradilan dimana sidang umumnya dibuka untuk umum. Sifat kerahasiaan dari proses mediasi merupakan daya tarik tersendiri, karena para pihak yang bersengketa pada dasarnya tidak suka jika persoalan yang mereka hadapi dipublikasikan kepada umum.

**e. Mediator bersifat menengahi**

Sebuah proses mediasi, mediator menjalankan peran untuk menengahi para pihak yang bersengketa: Peran ini diwujudkan melalui tugas mediator yang secara aktif membantu para pihak dalam memberikan pemahaman yang benar tentang sengketa yang mereka hadapi dan memberikan alternatif solusi yang terbaik bagi penyelesaian sengketa tersebut. Dalam hal ini keputusan untuk menerima penyelesaian yang diajukan mediator sepenuhnya berada dan ditentukan sendiri oleh keinginan/kesepakatan para pihak yang bersengketa. Mediator tidak dapat memaksakan gagasannya sebagai penyelesaian sengketa yang harus dipatuhi. Prinsip ini, dengan demikian menuntut mediator adalah orang yang memiliki pengetahuan

yang cukup luas tentang bidang-bidang terkait yang dipersengketakan oleh para pihak.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Kimberley M.Kovach, *op.cit*, hlm 86-90. Sebagaimana dikutip Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit*, hlm. 50

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### B. Gambaran Umum Kabupaten Cirebon

##### 1. Peta Lokasi

Kabupaten Cirebon merupakan bagian dari wilayah Propinsi Jawa Barat yang terletak di bagian timur dan merupakan batas, sekaligus sebagai pintu gerbang Propinsi Jawa Tengah. Dalam sektor pertanian Kabupaten Cirebon merupakan salah satu daerah produsen beras yang terletak di jalur pantura. Letak daratannya memanjang dari Barat Laut ke Tenggara. Dilihat dari permukaan tanah/daratannya dapat dibedakan menjadi dua bagian, pertama daerah dataran rendah umumnya terletak di sepanjang pantai utara Pulau Jawa, yaitu Kecamatan Gegesik, Kaliwedi, Kapetakan, Arjawinangun, Panguragan, Klangeran, Gunungjati, Tengah Tani, Weru, Astanajapura, Pangenan, Karangsembung, Waled, Ciledug, Losari, Babakan, Gebang, Palimanan, Plumbon, Depok dan Kecamatan Pabedilan. Sedangkan sebagian, lagi termasuk pada daerah dataran tinggi.

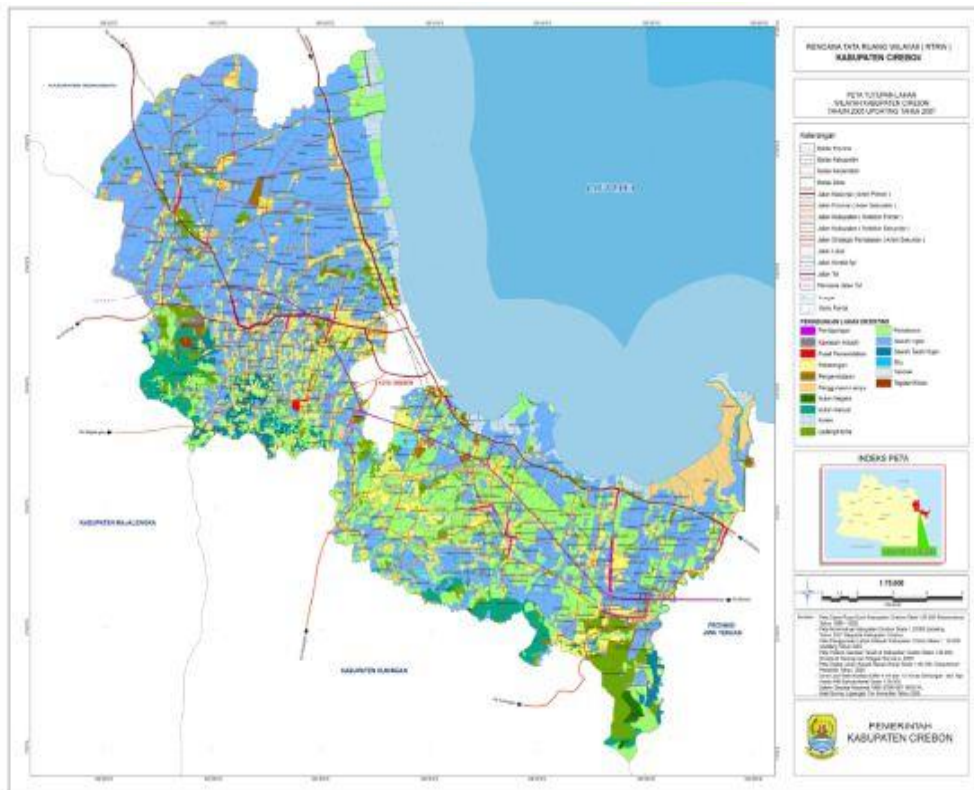
Berdasarkan letak geografisnya, wilayah Kabupaten Cirebon berada pada posisi 108o40' - 108o48' Bujur Timur dan 6o30' – 7o00' Lintang Selatan, yang dibatasi oleh:<sup>71</sup>

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan wilayah Kabupaten Indramayu;

---

<sup>71</sup> <http://bappeda.cirebonkab.go.id/peta/peta-tutupan-lahan-kabupaten-cirebon>, akses internet tanggal 26 Desember 2011

- b. Sebelah Barat Laut berbatasan dengan wilayah Kabupaten Majalengka;
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan wilayah Kabupaten Kuningan;
- d. Sebelah Timur berbatasan dengan wilayah Kota Cirebon dan Kabupaten Brebes Propinsi Jawa Tengah.



Selama Periode 2003-2007, jenis penggunaan lahan di Kabupaten Cirebon mengalami pergeseran luasannya. Lahan basah mengalami pergeseran dari 56.068 Ha menjadi 54.620 Ha, atau berkurang sebesar 1.448 Ha. (-1,48 %). Lahan kering mengalami pergeseran dari 42.968 Ha menjadi 44.416 Ha, atau bertambah sebesar 1.448 Ha (1,48 %).<sup>72</sup>

<sup>72</sup> <http://bappeda.cirebonkab.go.id/peta/peta-tutupan-lahan-kabupaten-cirebon>, akses internet tanggal 26 Desember 2011

Wilayah Kecamatan yang terletak sepanjang jalur pantura termasuk pada dataran rendah yang memiliki letak ketinggian antara 0 – 10 m dari permukaan air laut, sedangkan wilayah kecamatan yang terletak di bagian selatan memiliki letak ketinggian antara 11 – 130 m dari permukaan laut.

Faktor iklim dan curah hujan di Kabupaten Cirebon dipengaruhi oleh keadaan alamnya yang sebagian besar terdiri dari daerah pantai dan perbukitan terutama daerah bagian utara, timur, dan barat, sedangkan daerah bagian selatan merupakan daerah perbukitan. Kabupaten Cirebon dilalui oleh 18 aliran sungai yang berhulu di bagian selatan. Sungai-sungai yang ada di Kabupaten Cirebon yang tergolong besar antara lain Cisanggarung, Ciwaringin, Cimanis, Cipager, Pekik, dan Kalijaga. Pada umumnya, sungai-sungai besar tersebut dipergunakan untuk pengairan pesawahan disamping untuk keperluan mandi, cuci, dan sebagai kakus umum.

## **2. Kondisi Demografi**

Kabupaten Cirebon adalah salah satu di antara kabupaten-kabupaten di Propinsi Jawa Barat yang mempunyai jumlah penduduk cukup besar. Penduduk Kabupaten Cirebon pada tahun 2009 adalah sebanyak 2.170.374 jiwa dan dengan luas wilayah administratif 990,36 km<sup>2</sup> maka rata-rata kepadatan penduduk di wilayah Kabupaten Cirebon adalah sebesar 2.192 jiwa per km<sup>2</sup>.<sup>73</sup> Dari total penduduk sebanyak 2.170.374 jiwa,

---

<sup>73</sup> <http://bappeda.cirebonkab.go.id/peta/peta-tutupan-lahan-kabupaten-cirebon>, akses internet tanggal 26 Desember 2011

1.081.298 jiwa diantaranya adalah perempuan sehingga sex rasionya adalah 100,72.

Persebaran penduduk Kabupaten Cirebon per Kecamatan hingga pada tahun 2009 masih menunjukkan kondisi kurang merata seperti pada tahun-tahun sebelumnya. Penduduk terbesar terdapat di Kecamatan Sumber yaitu sebanyak 78.874 jiwa dengan sebaran/distribusi penduduknya sebesar 3,63% dan yang terkecil adalah Kecamatan Pasaleman dengan jumlah penduduk hanya 27.482 jiwa (sebaran penduduk sebesar 1,27%).

Kepadatan penduduk di masing-masing Kecamatan juga menunjukkan ketidakmerataan. Hal ini disebabkan kondisi dan potensi masing-masing wilayah kecamatan yang tidak sama. Makin padatnya penduduk cenderung di pusat kota kecamatan dan daerah perkotaan, dimana banyak terdapat kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat di berbagai bidang usaha yang dapat memberikan lapangan pekerjaan seperti perdagangan, industri, pengangkutan, pertanian, pertambangan, pemerintahan, jasa-jasa dan lain-lain.

No	Kecamatan	Jumlah		Total	Rasio Jenis Kelamin
		Laki-laki	Perempuan		
1	waled	26.758	25.833	52.591	103,58
2	Pasaleman	12.529	12.383	24.912	101,18
3	Ciledug	21.333	20.867	42.200	102,23
4	Pabuaran	17.195	16.469	33.664	104,41
5	Losari	28.079	26.022	54.101	107,90
6	Pabedilan	26.555	24.909	51.464	106,61

7	Babakan	31.808	30.288	62.096	105,02
8	Gebang	29.800	27.745	57.545	107,41
9	Karangsembung	17.462	16.927	34.389	103,16
10	Karangwareng	13.511	13.043	26.554	103,59
11	Lemahabang	25.518	25.095	50.613	101,69
12	Susukan Lebak	18.681	18.315	36.996	102,00
13	Sedong	20.063	19.358	39.421	103,64
14	Astanajapura	38.536	37.037	75.573	104,05
15	Pangenan	22.274	20.559	42.833	108,34
16	Mundu	37.586	35.910	73.496	104,67
17	Beber	18.351	18.144	36.495	101,14
18	Greged	26.065	24.998	51.063	104,27
19	Talun	31.869	30.763	62.632	103,60
20	Sumber	41.165	39.749	80.914	103,56
21	Dukupuntang	30.670	29.620	60.290	103,54
22	Palimanan	28.095	27.435	55.530	102,41
23	Gempol	37.760	35.508	73.268	106,34
24	Plumbon	28.949	28.111	57.060	102,98
25	Depok	32.799	31.301	64.100	104,79
26	Weru	26.046	25.112	51.158	103,72
27	Plered	20.351	19.904	40.255	102,25
28	Kedawung	31.009	31.013	62.022	99,99
29	Tengah Tani	39.776	37.936	77.712	104,85
30	Gunung Jati	27.529	24.271	51.800	113,42
31	Kapetakan	21.399	19.982	41.381	107,09
32	Suranenggala	25.760	25.166	50.926	102,36
33	Klangenan	17.813	17.397	35.210	102,39
34	Jamblang	32.855	29.893	62.748	109,91
35	Arjawinangun	21.639	21.036	42.675	102,87
36	Panguragan	20.169	17.908	38.077	112,63
37	Ciwaringin	22.553	20.758	43.311	108,65
38	Susukan Lebak	32.928	29.762	62.690	110,64
39	Gegesik	36.028	33.400	69.428	107,87
40	Kaliwedi	18.865	17.774	36.639	106,14
	Kabupaten Cirebon	1.058.131	1.007.701	2.065.832	105,00

Sumber : Potensi dan Peluang Investasi (BPPT Kab. Cirebon) 2010

### **3. Pemerintahan**

Kabupaten Cirebon yang sebagian wilayahnya terletak di sepanjang pantai laut Jawa menjadikan daerah ini didiami oleh berbagai karakteristik budaya, apakah itu budaya asli daerah, budaya luar maupun percampuran keduanya. Sebagian lagi wilayah Kabupaten Cirebon berada di daerah perbukitan sehingga makin beragamlah karakteristik yang ada dan ini merupakan suatu modal untuk kemajuan daerah. Disini pengaruh pembangunan dan modernisasi berdampak jelas terhadap perubahan kehidupan politik, ekonomi, sosial, budaya serta pertahanan dan keamanan, apalagi Kabupaten Cirebon merupakan pintu gerbang memasuki wilayah Propinsi Jawa Tengah.

Dari berbagai gambaran tersebut di atas, dengan jumlah penduduk sebesar 2.144.558 jiwa dan luas wilayah administratif sebesar 990,36 km<sup>2</sup> maka Kabupaten Cirebon hanya dapat dioptimalkan oleh pemerintahan yang mantap untuk dapat menyatukan semua komponen yang ada. Secara keseluruhan dari total 424 desa yang ada, 12 diantaranya adalah kelurahan yang kesemuanya terdapat di wilayah Kecamatan Sumber.

#### **C. Proses Permohonan Konversi yang Dilakukan Dengan Pengakuan Hak dan Pendaftaranya Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon**

Pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat penting dan perlu mendapat perhatian secara serius dan seksama dalam rangka pengumpulan

data dan menentukan status atau pemilikan dan penguasaan atas sebidang tanah. Hal ini dipertegas dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997:

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

Pendaftaran peralihan hak atas tanah yang mengakibatkan beralihnya hak, maka hal ini harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat yang ditunjuk atau yang berwenang yaitu PPAT.

Permohonan pendaftaran tanah adalah meliputi permohonan untuk mendaftarkan hak baru, hak lama atau pengukuran untuk keperluan tertentu dapat diajukan oleh pemohon sendiri atau melalui PPAT.

Pendaftaran tanah yang dilakukan oleh PPAT adalah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 2 ayat (1) bahwa :

“PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya pembuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perubahan hukum itu”.

Pada masyarakat Kabupaten, khususnya Kabupaten Cirebon sebagian besar masyarakat banyak yang meminta jasa PPAT untuk melakukan pengurusan permohonan sertipikat.

Berdasarkan wawancara yang penulis peroleh dari pemilik tanah, yaitu menyatakan bahwa lebih memilih untuk meminta jasa PPAT karena kepraktisannya dalam pengurusan, yaitu yang diperoleh adalah setelah semua pengurusan di PPAT selesai tinggal menerima penyerahan sertipikat dari PPAT.<sup>74</sup> Dengan demikian pemilik tanah tidak terlibat dalam proses pendaftaran tanah yang terkadang rumit dan berbelit-belit.

Dalam melakukan pengurusan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik, tidak semua masyarakat mengerti tentang prosedur pendaftarannya. Pendaftaran tanah secara sporadik memerlukan waktu yang relatif lama untuk penyelesaiannya. Bagi sebagian pemilik tanah yang awam atau tidak mengerti prosedur pendaftarannya lebih cenderung meminta PPAT untuk melakukan pengurusannya.

Pendaftaran tanah secara sporadik pada prakteknya memerlukan waktu penyelesaian kurang lebih antara 6 (enam) bulan sampai 1 (satu) tahun. Dalam proses pengurusannya terkadang banyak kesulitan yang dialami pemilik tanah seperti : kronologis akta yang terputus atau hilang. Hal ini dapat menghambat proses pengurusan, apalagi bila yang melakukan pengurusan tidak mengerti solusi atas permasalahan yang terjadi. Akibatnya proses pengurusan menjadi

---

<sup>74</sup> wawancara, Pemohon Pendaftaran Pengakuan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 3 Januari 2012)

berlarut-larut dan memerlukan waktu lama dalam penyelesaiannya. Bagi sebagian masyarakat yang tidak mampu mengurus sendiri, maka akan menyerahkan pengurusannya ke PPAT.

Masyarakat Kabupaten Cirebon dalam melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik, ada yang dilakukan oleh masyarakat sendiri dan ada pula yang meminta jasa PPAT untuk melakukan pengurusannya. Masyarakat yang akan melakukan pengurusan sendiri harus mengecek semua kelengkapan berkas dan memenuhi semua persyaratan yang menjadi prosedur pendaftaran tanah. Dalam hal masyarakat atau pemilik tanah yang melakukan pengurusan sendiri akan terlibat langsung dalam praktek pendaftaran tanah tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden diatas, menurut penulis, pengurusan pendaftaran tanah melalui kantor PPAT sebenarnya pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan oleh pemilik tanah secara langsung.

Hal diatas dapat dilakukan apabila pemilik tanah dapat meluangkan sedikit waktunya untuk melakukan sendiri proses pendaftaran tanahnya, sehingga pemilik tanah terlibat dan mengetahui praktek pendaftaran tanahnya secara langsung. Namun sebagian besar responden lebih memilih untuk melakukan pengurusan melalui kantor PPAT, dikarenakan mereka menginginkan adanya kepraktisan dalam pengurusan.

Kebutuhan masyarakat akan adanya kepraktisan dikarenakan masyarakat mengalami tingkat kesibukan, sehingga mereka tidak memiliki waktu luang untuk melakukan sendiri pengurusannya. Selain itu juga disebabkan oleh faktor ketidakmampuan untuk mengurus sendiri karena tidak mengerti prosedur pendaftaran tanahnya.

Beberapa faktor diatas membuat sebagian masyarakat, khususnya di Kabupaten Cirebon lebih cenderung untuk menggunakan jasa kepengurusan melalui kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Pemilik tanah yang melakukan sendiri pengurusan, juga tidak memungkinkan adanya kesulitan-kesulitan yang dialami selama proses pendaftaran tanah. Kesulitan yang dialami bagi pemilik tanah yang melakukan pengurusan sendiri biasanya diawali dengan ketidak lengkapan data. Data yang tidak lengkap terkadang menimbulkan rentetan permasalahan yang dapat menghambat proses pendaftaran tanah. Data dasar yang dijadikan alat bukti biasanya ada yang masih berupa *pethuk* atau *girik* tetapi ada juga yang sudah berupa akta.

Data yang masih berupa *pethuk* atau *girik* adalah data sebelum tahun 1960. Data yang masih *pethuk* atau *girik* ini ada yang status kepemilikannya sudah berubah. Perubahan yang terjadi bisa dikarenakan adanya transaksi jual beli, pewarisan atau hibah. Perubahan status kepemilikan yang disertai beralihnya hak atas tanah biasanya terjadi secara lisan. Hal ini terjadi karena pada tahun-tahun sekitar 1960 kebawah, masyarakat banyak yang melakukan

transaksi jual beli atau perbuatan-perbuatan hukum lainnya dengan cara lisan atas dasar kepercayaan.

Penulis berpendapat bahwa, yang melakukan sendiri secara langsung proses pendaftaran tanah, sebenarnya bagi masyarakat yang dapat meluangkan sedikit waktunya, maka pendaftaran tanah yang dilakukan secara langsung oleh masyarakat dapat dilaksanakan dengan mudah. Kemudahan tersebut sebenarnya dapat diketahui secara jelas di Kantor Pertanahan.

Dalam hal ini kantor pertanahan sudah menetapkan loket-loket mana saja yang harus dilalui, formulir-formulir, serta persyaratan-persyaratan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Dengan demikian masyarakat yang melakukan secara langsung proses pendaftaran tanah dapat meminta informasi di Kantor Pertanahan secara langsung, sehingga proses pendaftaran tanah dapat dilaksanakan dengan mudah.

Kemudahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat meningkatkan minat masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah. Informasi-informasi yang diperoleh masyarakat secara langsung di Kantor Pertanahan dapat menjadi pengetahuan bagi masyarakat yang melakukan pendaftaran tanah secara langsung.

Masyarakat yang terlibat langsung dalam proses pendaftaran tanah dimungkinkan dapat mencari solusi atas permasalahan yang terjadi sedini mungkin, sehingga kesulitan dalam pendaftaran tanah dapat diselesaikan dengan lebih cepat.

Dalam hal ini Kantor Kelurahan dapat berfungsi untuk memberikan informasi data sesuai dengan keperluan yang diminta oleh masing-masing pemilik tanah. Informasi yang dituangkan dalam surat rincian data dapat bermanfaat sebagai data pendukung bagi pemilik tanah. Hal ini dapat memperjelas pembuktian atas permasalahan yang terjadi pada proses permohonan sertipikat.

Tanah yang belum bersertipikat, selain alas haknya menunjuk pada *girik* atau *pethuk*, ada juga yang alas haknya sudah berupa akta. Dibuatnya akta sebagai bukti telah terjadi peralihan hak atas tanah. Akta yang dijadikan sebagai bukti peralihan hak atas tanah ada yang dibuat oleh Kepala Desa/Lurah di atas Kertas Segel atau akta PPAT dan ada juga yang dibuat dengan akta Camat tetapi tidak didaftarkan peralihannya tersebut ke Kantor Pertanahan setempat.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, seharusnya akta-akta yang dibuat PPAT terdaftar dengan jelas di Kantor Pertanahan. Jadi dengan didaftarkannya Akta PPAT memudahkan bagi pemilik tanah yang akan mensertipikatkan tanahnya untuk mendapatkan informasi mengenai kondisi Akta.

Guna keperluan proses pendaftaran tanah menurut Kasi Pendaftaran Hak bahwa “pada pendaftaran tanah pemilik diminta untuk menunjukkan asli akta yang menunjukkan peralihan hak atas tanah yang dimaksud”.<sup>75</sup> Dalam

---

<sup>75</sup>wawancara, Kasubsi Pendaftaran Hak, Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 3 Januari 2012)

pendaftaran tanah akta-akta yang diminta biasanya meliputi, akta penjual, akta pembeli dan akta Kantor Pertanahan. Semua akta yang diserahkan harus asli.

Ada kemungkinan akta tersebut belum didaftarkan atau akta tersebut hilang. Akta yang dibuat oleh Camat bisa dicek di kecamatan dan bila akta tersebut belum didaftar ke kantor pertanahan, maka kecamatan akan memberikan surat pengantar ke kantor pertanahan yang menyatakan bahwa akta tersebut telah dibuat di kecamatan dan belum didaftar ke Kantor Pertanahan.

Pada proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan, pemilik tanah harus dapat menunjukkan akta asli. Akta yang dibuat oleh camat khususnya untuk asli akta Kantor Pertanahan terkadang sudah tidak ada arsip aslinya di kecamatan. Jadi apabila pada saat pendaftaran tanah, kantor pertanahan meminta akta aslinya maka kecamatan akan memberikan foto copy akta yang dilegalisir dan disahkan oleh Camat setempat. Sedangkan untuk asli akta yang setelah dilakukan pengecekan di kecamatan tidak ada dan tidak terdaftar juga di kantor pertanahan, ada kemungkinan akta tersebut terselip atau hilang.

Guna kelancaran pelaksanaan pendaftaran tanah untuk menyikapi permasalahan yang terjadi sehubungan dengan hilangnya akta tersebut, maka kantor pertanahan akan membuatkan BAP kehilangan.

Hilangnya akta pembeli yang harus ditindak lanjuti dengan BAP dari kepolisian pada prakteknya banyak terjadi pada akta-akta sekitar tahun 1980 ke

bawah. Hal ini terjadi dikarenakan pada saat itu masih banyak masyarakat yang tidak memahami akan pentingnya bukti kepemilikan hak atas tanah.

Akibatnya banyak masyarakat yang tidak menyimpan aktanya dengan baik, sehingga rawan akan kehilangan ataupun kerusakan atas akta tersebut. Akta-akta tanah sekitar tahun 1980 kebawah banyak yang dibuat oleh Camat. Hilangnya Akta Jual Beli membuat Kantor Kecamatan berperan untuk membuat surat pengantar ke kepolisian. Surat pengantar yang dibuat kecamatan berfungsi sebagai pengantar untuk mendapatkan BAP kehilangan dari kepolisian atas hilangnya akta pembeli tersebut.

Pelaksanaan proses pendaftaran tanah relatif lama. Terkadang pada saat pengurusan timbul permasalahan yang tidak terduga dan dapat menghambat jalannya proses pendaftaran tanah. Pemilik tanah yang melakukan sendiri proses pendaftaran tanah terkadang tidak mampu menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Faktor keterbatasan pengetahuan dan dana dapat menghambat kelancaran proses pendaftaran tanah. Apabila hal ini dibiarkan berlarut-larut tanpa ada solusinya proses pendaftaran tanah dapat berhenti, karena pemilik tanah enggan untuk menindak lanjuti pengurusannya.

Kondisi seperti ini dapat terjadi karena pemilik tanah sebelumnya sudah mengeluarkan dana untuk melakukan pengecekan data. Namun diluar dugaan muncul kasus pada data tanah yang akan disertipikatkan. Pemilik tanah merasa telah mengeluarkan dana yang cukup besar, namun pada

kenyataannya dana yang disiapkan tidak mencukupi dan bahkan habis. Sementara itu proses pendaftaran tanahnya terhenti karena adanya permasalahan yang terjadi pada data tanah.

Ketidakmampuan pemilik tanah untuk melanjutkan proses pendaftaran tanah, bukan hanya dilatar belakangi oleh faktor keterbatasan dana tetapi juga dipengaruhi ketidak mampuan si pemilik tanah untuk mencari solusi atas permasalahan yang terjadi.

Bagi pemilik tanah yang mengurus sendiri pensertipikatan tanah ada yang pada saat pengurusan dapat berjalan dengan lancar tanpa banyak kendala yang dihadapi. Kelancaran pengurusan pensertipikatan tanah dapat terjadi bila data tanah tersebut lengkap dan tidak menunjukkan kronologi akta yang rumit dan bertingkat. Adanya akta bertingkat akan menyulitkan pemilik tanah terakhir yang menggunakan akta tersebut sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Pemilik tanah yang terakhir biasanya baru mengetahui pada saat mereka akan melakukan pensertipikatan tanah. Munculnya kasus akta bertingkat dikarenakan terjadinya transaksi jual beli tanah yang dilakukan secara terus menerus pada tanah yang belum bersertipikat, dengan pembuatan akta setiap kali melakukan transaksi jual beli tanah. Masyarakat yang melakukan jual beli tanah yang belum bersertipikat berpendapat bahwa mereka bisa mendapatkan uang dengan cepat, tanpa harus melakukan proses pensertipikatan tanah yang memerlukan waktu relatif lama.

Transaksi jual beli tanah-tanah yang belum bersertipikat masih banyak sekali terjadi di masyarakat. Jual beli tanah yang belum bersertipikat ini sering dilakukan masyarakat melalui kelurahan setempat, karena PPAT tidak akan melayani pembuatan akta bertingkat. Sedangkan masyarakat yang berkepentingan dalam hal ini adalah penjual, berkeinginan untuk segera mendapatkan uang dari hasil penjualan tanah tersebut. Masyarakat yang melakukan transaksi jual beli ini tidak menyadari akan resiko kerugian yang diterima khususnya bagi pihak pembeli yang tentunya akan sangat dirugikan.

Sebagian masyarakat masih beranggapan bahwa melakukan pengurusan di PPAT memerlukan biaya yang relatif mahal. Sebenarnya dengan masyarakat berkonsultasi dengan PPAT, dapat menimbulkan interaksi yang positif bagi masyarakat mengenai permasalahan hukum yang terjadi, khususnya dalam bidang pertanahan. Masyarakat yang akan melakukan pengurusan permohonan sertipikat dengan memakai jasa PPAT, biasanya terlebih dahulu berkonsultasi dengan PPAT.

Langkah-langkah pendaftaran tanah secara sporadik yang dilakukan oleh sebagian masyarakat melalui jasa PPAT adalah sebagai berikut : <sup>76</sup>

1. Masyarakat / pemilik tanah yang berkepentingan datang ke kantor PPAT.
2. Kemudian pemilik tanah tersebut berkonsultasi dengan PPAT.
3. Selanjutnya PPAT akan menjelaskan kepada pemilik tanah mengenai proses permohonan sertipikat diantaranya meliputi :
  - a) Data yang harus diserahkan pemilik tanah ke kantor PPAT.

---

<sup>76</sup> wawancara, PPAT di wilayah Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 3 Februari 2012)

Data yang diserahkan pemilik tanah kepada kantor PPAT sehubungan dengan proses pensertipikatan tanah diantaranya adalah :

- 1) KTP pemohon dan KTP para pihak yang terlibat dalam proses pensertipikatan tanah;
- 2) Kartu keluarga pemohon;
- 3) PBB tahun terakhir;
- 4) Surat kuasa (jika dikuasakan);
- 5) Bukti tertulis yang menyatakan “pernyataan tidak sengketa” terhadap obyek tanah yang akan diurus;
- 6) Alas hak yang berupa akta atau *pethuk / girik*.

Permohonan dengan dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 diantaranya : Grose akta hak eigendam, surat tanda bukti hak milik, sertipikat hak milik surat keputusan pemberian hak milik, *pethuk* pajak bumi/ *landrente / girik / pipil / kekitir / verponding* Indonesia, akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf, risalah lelang, surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah, surat keterangan riwayat tanah, dan lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI, dan VII ketentuan-ketentuan konversi UUPA.

Dari data yang diserahkan pemilik tanah dapat diketahui kekurangan datanya. Adanya kekurangan data merupakan suatu bentuk pengembangan kasus dari proses pensertipikatan tanah. Terjadinya kekurangan data baik itu dari pemilik tanah, PPAT ataupun instansi kantor pertanahan, akan memerlukan waktu tunggu.

Kondisi ini membuat proses pengurusan menjadi tersendat dan terkadang terhenti sejenak, karena untuk melengkapi kekurangan data. Jadi untuk mengatasi tersendatnya proses pengurusan, perlu adanya kerjasama dan komunikasi yang baik antara pemilik tanah, PPAT dan instansi kantor pertanahan. Hal ini demi untuk mendukung terwujudnya kelancaran proses pensertipikatan yang dilakukan sebagian masyarakat melalui PPAT. Jangka waktu pengurusan permohonan sertipikat kurang lebihnya akan terselesaikan dalam tempo 1 tahun.

b) Biaya pengurusan

Mengenai biaya masing-masing PPAT akan menentukan berdasarkan ragam kasus yang terjadi dengan tingkat kesulitan yang berbeda.

c) Setelah pemilik tanah setuju maka semua ketentuan dari persyaratan diatas akan dipenuhi oleh pemilik tanah disertai dengan penyerahan berkas dan biaya ke PPAT.

Berkas-berkas yang telah diserahkan oleh klien atau pemilik tanah ke kantor PPAT, kemudian ditindak lanjuti dengan pengecekan datanya. Selanjutnya kelengkapan data akan dipenuhi oleh PPAT, sebagai bentuk

tanggung jawabnya. Pelimpahan kuasa dari pemilik tanah kepada PPAT menunjukkan bahwa dengan kuasa tersebut, pemilik tanah menyerahkan kepercayaan sepenuhnya kepada PPAT, untuk menyelesaikan pengurusannya. Data yang telah diurus dan dilengkapi oleh PPAT, kemudian didaftarkan ke Kantor Pertanahan.

Dalam melakukan proses pengurusan pensertipikatan tanah, PPAT biasanya memberikan kuasa pengurusan kepada karyawannya. Pemberian surat tugas dan kuasa yang diberikan masing-masing PPAT kepada karyawannya akan memudahkan Kantor Pertanahan. Adanya berkas-berkas yang kurang lengkap dapat segera disampaikan oleh Kantor Pertanahan kepada PPAT ataupun karyawannya. Mengenai adanya data yang kurang sebelum dilakukan pendaftaran di kantor pertanahan, PPAT akan meminta kepada pemilik tanah untuk segera menyerahkan kekurangan data yang dimaksud.

Langkah-langkah dalam hal pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik adalah :

1. Pemohon mengajukan permohonan pada Kantor Pertanahan agar didaftarkan haknya dengan melampirkan data-data yang diperlukan diantaranya.
  - a. Surat pernyataan kepemilikan suatu bidang tanah;
  - b. Surat pernyataan bahwa objek tanah tersebut tidak dalam sengketa (tidak digadaikan dan tidak pula dalam sitaan);

- c. Surat pernyataan pemilikan tanah dan mengisi formulir dari Kantor Pertanahan yang didalamnya memuat tentang daftar riwayat tanah, saksi-saksi serta batas-batas tanah ditanda tangani oleh pihak yang bersangkutan dengan diketahui dan ditanda tangani oleh lurah dan camat setempat.
2. Pemohon membayar biaya di loket pendaftaran Kantor Pertanahan.
3. Melakukan pemeriksaan data fisik (penetapan dan pemasangan tanda batas, pengukuran serta pemetaan) oleh petugas yang ditunjuk.
4. Berdasarkan hasil pengukuran tersebut petugas akan mengeluarkan gambar situasi berupa peta dalam ukuran berskala yang menerangkan letak tanah, keadaan tanah, batas dan luas tanah yang dimaksud.
5. Selanjutnya dari hasil pengukuran yang didapat dilapangan dituangkan dalam suatu risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas yang ditanda tangani oleh seluruh anggota (tetangga batas, lurah setempat, petugas pertanahan dan pengukuran yang ditunjuk).
6. Melakukan pemeriksaan data yuridis (riwayat kepemilikan tanah) oleh panitia pemeriksaan "A" yang ditunjuk.
7. Kemudian Kepala Kantor Pertanahan mengumumkan permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pengumuman tersebut dilakukan selama 60 hari (2 bulan) berturut-turut di kantor pertanahan, kelurahan dan kecamatan.

8. Apabila waktu pengumuman sudah berakhir dan tidak ada keberatan dari pihak lain atas pengumuman tersebut, maka kepala Kantor Pertanahan memberikan pengakuan hak sebagai hak milik pada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.
9. Setelah Kantor Pertanahan memberikan pengakuan hak kepada pemegang yang bersangkutan, oleh kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah dilakukan pendaftarannya dalam buku tanah menurut ketentuan yang berlaku. Buku tanah dan sertipikat hak milik yang bersangkutan ditanda tangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon. Apabila Kepala Kantor berhalangan maka buku tanah dan sertipikat ditanda tangani oleh Kepala Seksi pengukuran dan pendaftaran hak.
10. Selanjutnya sertipikat diserahkan kepada pemegang hak atas tanah yang tercantum namanya dalam buku tanah atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Semua proses pengurusan diatas rata-rata terselesaikan dalam waktu antara 7 (tujuh) bulan sampai 1 (satu) tahun.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyatakan bahwa "Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah".

Pada Pasal 12 ayat (1) PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyatakan, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
3. Penerbitan sertipikat;
4. Penyajian data fisik dan atau yuridis;
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Sedangkan pada pemeliharaan data pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 dijelaskan pada Pasal 36 ayat (1) dan (2) yaitu :

1. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar;
2. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada kantor Pertanahan.

Penulis berpendapat bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Cirebon, khususnya pada tanah-tanah yang belum bersertipikat, sangat rawan akan terjadinya konflik pertanahan. Sebagian masyarakat yang awam hukum juga rawan sekali akan terjadinya penipuan. Data-data yang dimiliki dan dijadikan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah belum menjamin adanya kepastian hukum. Hal ini terjadi karena bukti yang dimiliki sebagian besar masih berupa *girik/pethuk*.

Tanah-tanah yang belum bersertipikat dapat memicu timbulnya konflik pertanahan. Dengan berkembangnya tingkat kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal, membuat masyarakat sadar akan pentingnya bukti kepemilikan

hak atas suatu bidang tanah. Kebutuhan masyarakat atas bukti hak suatu tanah mendorong masyarakat untuk mensertipikatkan tanahnya.

Bukti kepemilikan tanah yang alas haknya masih berupa *girik/pethuk*, pada proses pelaksanaan pendaftaran tanah harus dapat dibuktikan dengan jelas dan lengkap. Dalam hal ini baik data fisik dan data yuridisnya harus dapat menunjukkan sinkronisasi data yang mendukung terhadap pembuktian data tanah tersebut. Data-data tanah yang jelas dan lengkap dapat mendukung lancarnya proses pelaksanaan pendaftaran tanah.

Pada saat pelaksanaan pendaftaran tanah masyarakat merasa aman, apabila data tanah yang mereka miliki dipastikan benar, jelas dan lengkap oleh Kantor Pertanahan. Dari kondisi ini masyarakat berharap di kemudian hari tidak terjadi permasalahan karena ada pihak yang merasa dirugikan atas bidang tanah tersebut. Jadi dengan demikian setelah sertipikat diterbitkan dapat menjamin dan memberikan kepastian hukum atas hak suatu bidang tanah kepada pemiliknya.

Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan :

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, lengkap benar dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
2. Penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah harus dapat dilakukan dengan cara efektif.

Bagi pemilik tanah dapat membuktikan hak atas tanah yang dikuasai dan dipunyainya dengan surat tanda bukti hak yang berupa sertipikat.

Dari hasil penelitian diatas penulis berpendapat bahwa sebagian masyarakat yang lebih memilih untuk melakukan pendaftaran tanah melalui kantor PPAT dikarenakan masyarakat mengalami kesibukan, sehingga masyarakat menginginkan adanya kepraktisan. Selain itu masyarakat tidak mampu mengurus sendiri karena mereka tidak mengetahui prosedur pendaftaran tanah.

Dari hasil penelitian menunjukkan prosentase pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik dengan melalui perantara PPAT dengan dirus sendiri adalah 60% dan 40%. Maksudnya dalam prosentase 60% dilakukan oleh masyarakat dengan memakai jasa PPAT. Sedangkan 40% dilakukan oleh masyarakat secara langsung dan menunggu pendaftaran tanah secara sistematis.

Sebagian masyarakat beranggapan bahwa dengan mereka meminta jasa PPAT untuk melakukan pengurusannya, maka masyarakat tersebut tidak terlibat dalam proses pendaftarannya yang relatif lama dan rumit. Masyarakat ini menginginkan adanya kepraktisan dan kemudahan dengan mereka meminta jasa PPAT dalam pengurusannya. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) pada prakteknya ada yang menolak untuk melakukan jasa pengurusan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik dari masyarakat. Namun ada juga PPAT

yang mau menerima pengurusan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik dari masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa proses permohonan pensertipikatan tanah memerlukan proses yang panjang dan rumit. Apalagi data-data yang alas haknya menunjuk pada *pethuk / girik*, bukti peralihannya banyak yang tidak terdaftar dengan jelas. Kondisi seperti ini merupakan tantangan bagi PPAT dalam menyelesaikan pengurusannya. Sistem kerja PPAT adalah bagian dari kantor pertanahan, hubungan kerja antara PPAT dengan kantor pertanahan merupakan suatu bentuk hubungan timbal balik yang sistematis.

#### **D. Faktor yang Mengakibatkan Terjadinya *Overlapping* Tanah Berkaitan Dengan Permohonan Konversi Pengakuan Hak Dan Penyelesaiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon**

Tanah, sebagai hak ekonomi setiap orang, rawan memunculkan konflik maupun sengketa. Jika konflik itu telah nyata (*manifest*), maka hal itu disebut sengketa.<sup>77</sup> Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan merumuskan bahwa yang dimaksud dengan "sengketa pertanahan" dalam peraturan tersebut adalah perbedaan pendapat mengenai:

1. keabsahan suatu hak;
2. pemberian hak atas tanah;

---

<sup>77</sup> Maria S.W. Sumardjono dkk." *MEDIASI Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta : Kompas, 2008) hlm 2.

3. pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya, antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun Badan Pertanahan Nasional.

Sengketa Pertanahan secara substantif dapat dikelompokan sebagai berikut :<sup>78</sup>

1. Sengketa Hukum yaitu sengketa yang berkaitan dengan status hukum:
  - a. Subjeknya - Perbedaan pandangan atau penilaian tentang pihak atau orang yang berhak atas suatu bidang tanah (data yuridis tanah - alas hak);
  - b. Objeknya - Perbedaan pandangan atau penilaian tentang status tanah, status hak atas tanah, letak lokasinya, batas-batasnya (data fisik tanah) :
    - 1) Sengketa Kepentingan yaitu yang berkaitan dengan perbedaan kepentingan;
    - 2) Adanya perbedaan kebutuhan yang di upayakan untuk di wujudkan (bukan keinginan). Adanya perbedaan akses dan kemampuan untuk mewujudkan kebutuhan.
2. Sengketa penafsiran yaitu yang berkaitan dengan perbedaan penafsiran:
  - a. Domein hukum dari suatu perilaku;
  - b. Konsekuensi hukum beserta akibatnya yang terjadi

Sumber Sengketa pertanahan dapat dibedakan:<sup>79</sup>

1. Tindakan Melawan Hukum, seperti:
  - a. Penyerobotan atau pendudukan tanah yang di punyai orang lain;
  - b. Pemindahan patok-patok tanda batas tanah;
  - c. Penyalahgunaan dokumen surat tanah atau Keputusan Hukum tertentu untuk menguasai tanah orang lain,
2. Keputusan Tata Usaha Negara seperti:
  - a. Pengesahan berita acara pengumpulan dan pemeriksaan data fisik yang belum di sepakati;
  - b. Pembukuan data yuridis/fisik dalam buku tanah yang belum mempunyai kepastian hukum;
  - c. Penerbitan sertifikat yang data yuridisnya (subjek haknya) belum pasti;
  - d. Surat keputusan Pemberian Hak/ijin pengadaan tanah.

---

<sup>78</sup> Nurhasan Ismail dalam *Efektifitas Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan* Disampaikan pada Penataran Kanwil BPN Jawa Tengah tahun 2008

<sup>79</sup> *Loc It* - Nurhasan Ismail

3. Kebijakan perundang-undangan negara
  - a. Pemberian akses yang tidak sama pada semua kelompok;
  - b. Penekanan pada persaingan dalam perolehan hak atas tanah;
  - c. Pembiaran terhadap penelantaran tanah;
  - d. Pamarjinalan Hak Ulayat masyarakat adat;
  - e. Pematisurian Land Reform yang mengakibatkan kesenjangan dan kemiskinan.

Sedangkan Maria S.W. Sumardjono membagi secara garis besar tipologi kasus-kasus di bidang pertanahan dapat dipilah menjadi lima kelompok, yakni

.<sup>80</sup>

1. kasus-kasus berkenaan dengan penggarapan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, kehutanan, dan lain-lain;
2. kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan *land reform*;
3. kasus-kasus berkenaan dengan ekses-ekses penyediaan tanah untuk pembangunan;
4. sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah;
5. sengketa berkenaan dengan tanah ulayat:

Penerbitan sertipikat hak atas tanah termasuk dalam Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, untuk memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu suatu penetapan tertulis dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku dalam hal ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Terbitnya sertipikat ganda berarti salah satunya telah diterbitkan secara tidak benar, sehingga harus dibatalkan. Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan sertipikat tersebut jelas telah tidak memenuhi syarat-syarat asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diatur dalam Undang-undang Nomor

---

<sup>80</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.* hlm 2

5 Tahun 1986, yaitu :

1. Badan atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan suatu keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut.
3. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut.

Terbitnya sertipikat ganda dimungkinkan dan tidak terlepas dari adanya unsur pidana, terutama unsur kesengajaan menunjukkan batas pemilikan tanah dan alas hak yang tidak benar.

Terhadap sertipikat yang prosesnya salah, langsung diajukan pembatalan sertipikat tersebut kepada Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Apabila akibat terbitnya sertipikat ganda ada pihak-pihak yang bersengketa, Kantor Pertanahan menyarankan untuk diselesaikan secara musyawarah atau melalui lembaga peradilan. Secara perdata, pihak yang sertipikatnya dibatalkan, khususnya pembeli yang beritikad baik sangat dirugikan, oleh karena itu perlu dicari jalan keluar pemecahannya.

Apabila terbit sertipikat ganda maka salah satunya harus dibatalkan, kasus sertipikat ganda yang diajukan dalam, peradilan perdata tidak membatalkan sertipikat secara langsung, tetapi membatalkan hak keperdataan terhadap bidang tanah tersebut dari salah satu pemegang sertipikat. Proses selanjutnya bagi pihak yang ditetapkan pengadilan sebagai pemegang hak atas tanah dapat mengajukan pembatalan sertipikat berikut buku tanah atas

nama lawannya tersebut kepada Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan yang menerbitkan sertipikat.

Apabila sengketa sertipikat ganda diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara dan kemudian Peradilan Tata Usaha Negara menerbitkan Keputusan pembatalan salah satu sertipikat tersebut. Menurut pendapat penulis, dalam hal ini hak keperdataan seseorang atau badan hukum terhadap bidang tanah tersebut yang sertipikatnya dibatalkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara tidak hilang. Dengan demikian masih diperlukan keputusan peradilan perdata untuk membatalkan hak keperdataan atas tanah tersebut.

Oleh karena itu menurut penulis, apabila timbul kasus sertipikat ganda, bila kasus tersebut tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan agar langsung ke Pengadilan perdata, sehingga sertipikat akan dengan sendirinya dapat diajukan pembatalan setelah hak keperdataan seseorang telah dinyatakan hapus oleh Pengadilan perdata.

Berdasarkan uraian di atas maka timbulnya sertipikat ganda disebabkan oleh antara lain faktor-faktor sebagai berikut :

1. Unsur kesengajaan.
2. Alas hak yang tidak benar.
3. Penunjukkan letak bidang tanah yang salah.
4. Batas pemilikan atau letak objek bidang tanah tidak jelas atau tidak diketahui oleh pemiliknya.
5. Tidak terdapat Gambar Situasi.

6. Tidak dipetakkannya Gambar Situasi.
7. Tidak tersedia peta untuk memetakan Gambar Situasi.
8. Kantor Pertanahan lalai memetakan kembali bidang tanah yang sudah sertipikat ke peta yang baru digunakan.
9. Pemilik tanah tidak memelihara tanahnya dan tidak memelihara tanda batas bidang tanahnya.
10. Kepala Desa / Kelurahan tidak menguasai atau memiliki data peta bidang tanah yang sudah bersertipikat di wilayahnya

Apabila dikaji maka faktor utama penyebab terbitnya sertipikat ganda adalah dari administrasi Kantor Pertanahan sendiri, yaitu karena tidak dipetakkannya Gambar Situasi bidang-bidang tanah ke dalam suatu peta yang memenuhi syarat teknis.

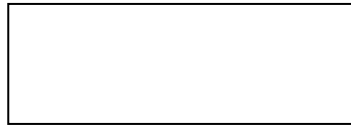
Termasuk diantaranya yang terjadi pada kasus “sertipikat ganda” antara Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA seluas 396 M<sup>2</sup> tercatat atas nama Euis Aisyah dengan Sertipikat Hak Milik No. 377/KEDUNGDAWA seluas kurang lebih 715 M<sup>2</sup> tercatat atas nama Drs. Dedy Nasidi.

Alas hak Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA seluas 396 M<sup>2</sup> tercatat atas nama Euis Aisyah adalah berdasarkan Konversi Pengakuan Hak Bekas Adat Persil 106 S.IIc yang dimohonkan pada tahun 1999, sedangkan Sertipikat Hak Milik No. 377/KEDUNGDAWA seluas kurang lebih 715 M<sup>2</sup> tercatat atas nama Drs. Dedy Nasidi juga berdasarkan Konversi Ps. 106, DI, C.258 an. TATIEK KARTINI yang diterbitkan pada 1979.

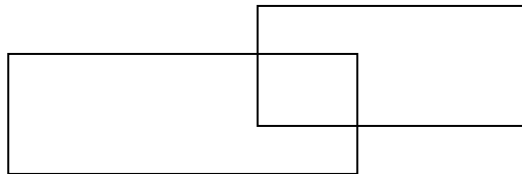
Sertipikat hak atas tanah ganda adalah sertipikat-sertipikat yang diterbitkan atas suatu bidang tanah hak yang saling tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Subjek pemegang hak bisa atas nama orang atau badan hukum yang sama atau bisa berlainan. Macam hak atas tanah sertipikat hak atas tanah ganda, selanjutnya disebut sertipikat ganda tersebut bisa sama bisa berlainan.

Jenis-jenis sertipikat ganda :

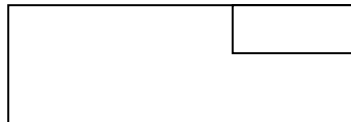
- a. Tumpang tindih seluruhnya



- b. Tumpang tindih sebagian



- c. Tumpang tindih sebagian dan seluruhnya



Yang tidak termasuk sertipikat ganda :

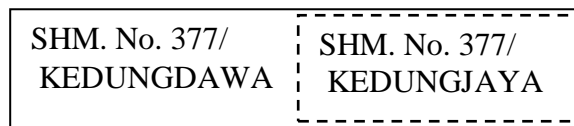
- a. Sertipikat Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan yang berada di atas Hak Pengelolaan atau diatas Hak Milik.
- b. Sertipikat pengganti karena dinyatakan hilang.
- c. Sertipikat pengganti terhadap sertipikat yang dibatalkan.

Dipetakan di sini artinya, Gambar Situasi bidang tanah yang telah diukur,

selain dijahit menjadi satu dengan salinan Buku Tanah, Gambar Situasi bidang tanah tersebut sebelumnya harus digambarkan pada suatu peta. Digambarkan bidang tanah tersebut dalam peta, maka apabila dikemudian hari akan terbit sertipikat II dengan bidang tanah yang sama atau tumpang tindih sebagian maupun seluruhnya dapat langsung diketahui.

Syarat dipetakannya Gambar Situasi inipun harus pada satu peta yang sama sampai dilaksanakan pendaftaran tanah secara lengkap pada daerah tersebut. Bila pernah dipetakan pada peta lama kemudian menggunakan peta baru maka bidang tanah yang sudah dipetakan di peta lama harus dipetakan kembali ke peta baru sebelum, peta baru tersebut digunakan.

Kasus “sertipikat ganda” antara Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA dengan Sertipikat Hak Milik No. 377/KEDUNGDAWA dapat digambarkan sebagai berikut :



Kasus ini terungkap ketika Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA seluas 396 M2 tercatat atas nama Euis Aisyah telah dialihkan kepada pihak lain oleh Euis Aisyah. Pihak EDDY SUPIYADI selaku pembeli tidak bisa melakukan balik nama atas Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA yang telah dibelinya karena ternyata sertipikat tersebut “sertipikat ganda” dengan Sertipikat Hak Milik No. 377/KEDUNGDAWA seluas kurang lebih 715 M2 tercatat atas

nama Drs. Dedy Nasidi.

Untuk menyelesaikan kasus tersebut, dilakukan mediasi antara pihak Euis Aisyah dengan Drs. Dedy Nasidi yang difasilitasi Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon sebagai Mediator. Pada proses mediasi tersebut Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon melakukan pengecekan dan pemeriksaan data fisik maupun data yuridis dari masing-masing sertipikat untuk dicari penyebab terjadinya sertipikat ganda.<sup>81</sup>

Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon melakukan pengecekan dan pemeriksaan data fisik maupun data yuridis dan ternyata ditemukan manipulasi data pada data yuridis dokumen permohonan Konversi Pengakuan Hak Bekas Adat Persil 106 S.IIc yang dimohonkan pada tahun 1999 di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

Data tersebut adalah alas hak berupa *Letter C*. 1658 Ps.106 Blok Klas II seluas 400M2 yang dikeluarkan oleh Kepala Desa setempat, yang ternyata juga merupakan dasar permohonan Konversi Sertipikat Hak Milik No. 377/KEDUNGDAWA seluas kurang lebih 715 M2 tercatat atas nama Drs. Dedy Nasidi.

Euis Aisyah memperoleh tanah tersebut (Persil 106 S.IIc) yang dimohonkan pada tahun 1999 di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon dari TOHIR berdasarkan Akta Jual Beli No. 90/JB/03/IV/1999 yang dibuat oleh ZAILASTI ZAMRI selaku PPAT di Kabupaten Cirebon, sedangkan Drs. Dedi

---

<sup>81</sup> *Wawancara*, Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara (SKP) Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, tanggal 4 Januari 2012).

Nasidi berdasarkan Jual beli dengan DJAUHARI pada tahun 1999 yang sebelumnya DJAUHARI telah memperoleh tanahnya dari TATIEK KARTINI berdasarkan Jual Beli tahun 1985 yang dilanjutkan pengajuan permohonan Sertipikat Hak Milik No. 377/KEDUNGDAWA oleh Drs. Dedi Nasidi.

Di dalam mediasi terungkap bahwa ternyata Kepala Desa sebetulnya tidak mengetahui secara pasti letak tanah tersebut di dalam Buku Desa, akan tetapi karena posisi Euis Aisyah kebetulan adalah isteri dari Camat setempat, maka Kepala Desa tidak kuasa untuk menolak membuatkan kutipan Buku *Letter C* Desa Kedungjaya dan asal menulis letak tanah yang dimaksud tanpa memerhatikan kondisi sebenarnya.

Kutipan yang dibuat oleh Kepala Desa tersebut yang dijadikan dasar TOHIR pada pengalihan tanah yang dimaksud sebagaimana tercatat pada Akta Jual Beli No. 90/JB/03/IV/1999. Hal ini memperlihatkan adanya faktor penyebab alas hak tidak benar dan Kepala Desa yang tidak menguasai data kepemilikan tanah dan faktor pendukung subjektifitas antara kedudukan Camat dengan Kepala Desa.

Di dalam mediasi antara Euis Aisyah dengan Drs. Dedi Nasidi akhirnya dicapai kesepakatan bahwa Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA seluas 396 M2 tercatat atas nama Euis Aisyah dihapus/dibatalkan dengan konsekuensi pihak Drs. Dedi Nasidi memberikan kompensasi sejumlah uang kepada pihak Euis Aisyah sebesar Rp. 20.000.000,- dan pihak EDDY SUPIYONO sebesar Rp. Rp. 20.000.000,- serta PPAT Rp. 10.000.000,- termasuk para saksi sebesar Rp.

10.000.000,-.

Faktor penyebab alas hak tidak benar dan Kepala Desa yang tidak menguasai data kepemilikan tanah, apabila Kantor Pertanahan selalu memetakan Gambar Situasi bidang tanah dari awal pertama kali sertipikat terbit pada suatu daerah / desa maka terbitnya sertipikat ganda dapat dicegah.

Upaya pencegahan terbitnya sertipikat ganda adalah upaya yang dimaksudkan untuk mencegah faktor-faktor yang menyebabkan terbitnya sertipikat ganda, seperti telah diuraikan di atas. Upaya yang telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut :<sup>82</sup>

1. Untuk mencegah faktor penyebab alas hak ganda / tidak benar diberikan melalui penyuluhan-penyuluhan hukum kepada masyarakat, antara lain tentang proses permohonan sertipikat yang benar dan sanksi hukum terhadap seseorang yang sengaja dengan alas hak yang tidak benar menyebabkan terbitnya sertipikat ganda.
2. Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon telah memberi kesempatan kepada Kepala Desa / Kepala Kelurahan untuk memiliki data tanah-tanah yang sudah bersertipikat di wilayahnya, dengan menyalin data tersebut di Kantor Pertanahan.
3. Menggalakkan penyuluhan tentang permohonan sertipikat secara masal melalui Ajudikasi agar daerah yang belum memiliki peta dapat diperoleh peta secara swadaya;
4. Melakukan pemetaan terhadap sertipikat yang pernah terbit terdahulu

---

<sup>82</sup> Wawancara, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 28 Desember 2011)

sebelum diperoleh peta dan hanya menggunakan satu peta untuk pemetaan dan melakukan perbaikan pada peta yang rusak dan memetakan kembali sertipikat yang sudah terdaftar;

5. Menganjurkan masyarakat untuk tidak menterlantarkan tanahnya selain menguasai tanah tersebut dianjurkan untuk memasang tanda batas khusus yang menunjukkan bahwa tanahnya sudah bersertipikat, dengan demikian dapat dihindari satu bidang tanah terukur untuk kedua kalinya, serta memelihara tanah dan tanda batas-batasnya sebagaimana diatur oleh Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
6. Melakukan pengawasan melekat agar petugas ukur tidak lalai dalam melakukan pemetaan Sistem GIS (*Geographic Information System*) setiap pembuatan Gambar Situasi / Surat Ukur;
7. Membentuk kelompok masyarakat sadar tertib pertanahan (POKMASDARTIBNAH) di tiap-tiap kelurahan / desa, sebagaimana Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1995.

Menurut penulis selain melaksanakan hal-hal yang disebut di atas, dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Mengenai makna dari itikad baik ini mengacu pada asas itikad baik dalam perjanjian. Asas itikad baik termuat dalam Pasal 1338 ayat (3) BW yang menyatakan “perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Memang asas ini terdapat dalam suatu perjanjian yang dibuat di lapangan hukum harka kekayaan yang diatur dalam

buku ke III BW tentang perikatan.

Hal ini didasarkan pada pendapat Subekti dalam bukunya “Hukum Perjanjian” menjelaskan bahwa itikad baik merupakan landasan utama untuk melaksanakan perjanjian dengan sebaik-baiknya.<sup>83</sup> Selanjutnya J. Satrio menjelaskan bahwa pada dasarnya itikad baik adalah terletak pada pelaksanaan perjanjian dengan jujur, sesuai dengan kewajiban hukumnya.<sup>84</sup>

Tentunya asas itikad baik tersebut juga dapat diterapkan dalam hubungan hukum antara pemberi hak atas tanah dengan penerima hak atas tanah, mengingat Hukum Agraria mempunyai dua sisi hukum yang melekat padanya yaitu Hukum Perdata dan Hukum Administrasi.

#### **E. Penyelesaian Secara Mediasi yang Dilakukan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon**

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan dan mengembangkan administrasi pertanahan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, penyelesaian masalah pertanahan merupakan salah satu fungsi yang menjadi kewenangan BPN.

Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh BPN perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting sebagai landasan BPN untuk mediator

---

<sup>83</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta : Intermasa, Jakarta, 1979), hal. 13

<sup>84</sup> J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001) hal. 165

didalam penyelesaian sengketa pertanahan, karena pertanahan dikuasai oleh aspek hukum publik dan hukum privat maka tidak semua sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi, hanya sengketa pertanahan yang dalam kewenangan sepenuhnya dari pemegang hak saja yang dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi. Oleh karena itu kesepakatan dalam rangka penyelesaian sengketa melalui mediasi dilakukan pembatasan-pembatasan. Hal ini dimaksudkan agar putusan mediasi tersebut tidak melanggar hukum serta dapat dilaksanakan secara efektif dilapangan.

Penyelesaian sengketa tanah mencakup baik penanganan masalah pertanahan oleh BPN sendiri maupun penanganan tindak lanjut penyelesaian masalah oleh lembaga lain. Berkait dengan masalah pertanahan yang diajukan, BPN mempunyai kewenangan atas prakarsanya sendiri untuk menyelesaikan permasalahan yang dimaksud. Dasar hukum kewenangan BPN sebagaimana telah dikemukakan secara eksplisit, tercantum dalam Keputusan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) PMNA / KBPN No. 1 Tahun 1999 tentang Tatacara Penanganan Sengketa Pertanahan, sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:

1. Keabsahan suatu hak;
2. Pemberian hak atas tanah;
3. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan.

Penanganan masalah pertanahan melalui lembaga mediasi oleh BPN biasanya didasarkan dua prinsip utama, yaitu:

1. Kebenaran-kebenaran formal dari fakta-fakta yang mendasari permasalahan yang bersangkutan;
2. Keinginan yang bebas dari para pihak yang bersengketa terhadap objek yang disengketakan

Untuk mengetahui kasus posisinya tersebut perlu dilakukan penelitian dan pengkajian secara yuridis, fisik, maupun administrasi. Putusan penyelesaian sengketa atau masalah tanah merupakan hasil pengujian dari kebenaran fakta objek yang disengketakan. *Output-nya* adalah suatu rumusan penyelesaian masalah berdasarkan aspek benar atau salah, *das Sollen* atau *das Sein*.

Dalam rangka penyelesaian masalah sengketa tersebut untuk memberikan perlakuan yang seimbang kepada para pihak diberikan kesempatan secara transparan untuk mengajukan pendapatnya mengenai permasalahan tersebut. Di samping itu, dalam kasus-kasus tertentu kepada mereka dapat diberikan kebebasan untuk menentukan sendiri rumusan penyelesaian masalahnya. Dalam hal ini BPN hanya menindaklanjuti pelaksanaan putusan secara administratif sebagai rumusan penyelesaian masalah yang telah mereka sepakati.

Berdasarkan kewenangan penyelesaian masalah dengan cara mediasi itu dapat memberikan pengaruh terhadap putusan penyelesaian masalah

sehingga disamping dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan, sekaligus juga dalam rangka kepastian dan perlindungan hukum, dengan demikian mediasi oleh Kantor Pertanahan bersifat *autoritatif*.<sup>85</sup>

Dalam masalah sengketa tanah seperti halnya dengan masalah sengketa perdata lainnya, umumnya terdapat seorang individu yang merasa haknya di rugikan atau dilanggar oleh seorang individu lainnya. Pada umumnya prosedur penyelesaian sengketa tanah melalui lembaga mediasi ini dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa yaitu dengan jalan menunjuk Kantor Pertanahan cq Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara sebagai seorang mediator dan disaksikan oleh saksi-saksi.<sup>86</sup>

Salah satunya adalah masalah penguasaan dan pemilikan berdasarkan bukti alas hak berbeda-beda atau tumpah tindih alas hak, antara alas hak berupa sertifikat yang diterbitkan berdasar surat pernyataan pemilikan bangunan di atas Tanah Negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 PMNA/KaBPN No. 3 Tahun 1999, Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya.

---

<sup>85</sup> *Wawancara*, Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara (SKP) Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, tanggal 4 Januari 2012)

<sup>86</sup> *Wawancara*, Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara (SKP) Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, tanggal 4 Januari 2012)

Selanjutnya berdasarkan Pasal 106, 107 dan 112 PMNA/KaBPN No. 3 Tahun 1999, keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi dalam penerbitannya dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Pengertian cacat administrasi antara lain karena data yuridis dan data fisik tidak benar.

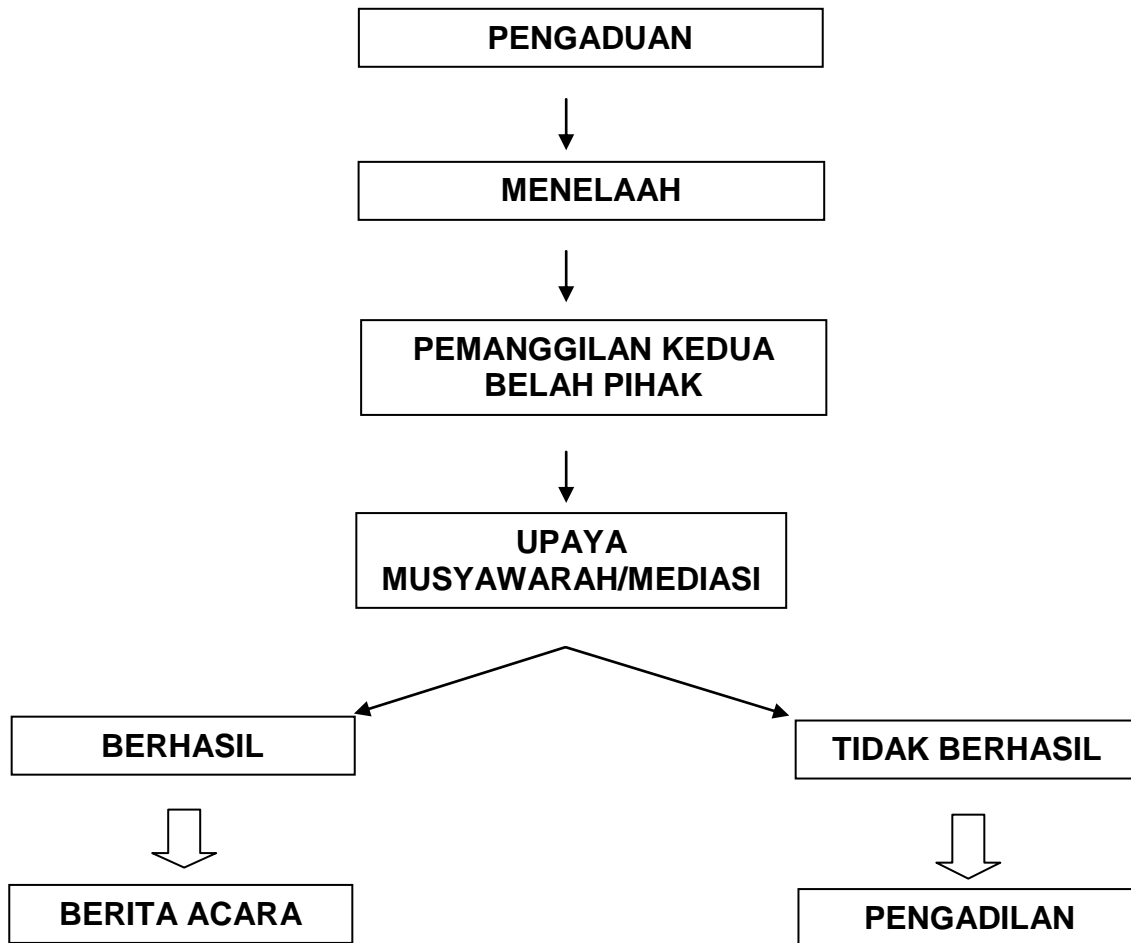
Berdasarkan hasil penelitian, terhadap permohonan pembatalan hak atas tanah, Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik serta memeriksa kelayakan permohonan tersebut sebelum proses lebih lanjut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>87</sup>

Dalam sengketa yang dihadapi oleh para pihak, penyelesaian sengketa tidaklah selalu harus dilakukan di pengadilan akan tetapi bisa dilakukan sendiri diantara mereka menurut dasar musyawarah dan mufakat, serta yang terpenting adalah adanya rasa kekeluargaan, karena cara ini tidak merusak hubungan kekerabatan diantaranya. Akan tetapi apabila didalam musyawarah untuk mencapai mufakat tersebut mengalami kegagalan, maka biasanya mereka membawa persoalan tersebut kekelurahan/desa atau ke Kantor Pertanahan, dalam hal ini Kepala Desa atau Kepala Kantor Pertanahan yang membantu penyelesaian, dalam hal ini mereka hanya berperan sebagai penengah atau sering disebut dengan seorang mediator.

---

<sup>87</sup> *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, tanggal 28 Desember 2011)

**Bagan Prosedur Penyelesaian Sengketa Tanah  
Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon**



*Sumber : Diolah dari data sekunder dari Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon*

Keterangan Bagan :

- a. Pihak penggugat melaporkan gugatannya dikantor pertanahan kabupaten atau kota pada seksi bagian tata usaha;
- b. Seksi bagian tata usaha lalu membuat surat rekomendasi ke Kepala Kantor Pertanahan yang di tujukan kepada seksi sengketa, konflik dan

perkara guna di tangannya permasalahan yang diajukan oleh si penggugat;

- c. Seksi sengketa, konflik dan perkara membuat surat pemanggilan kepada para pihak yang bersengketa guna diadakannya negosiasi-negosiasi untuk mencapai titik temu kesepakatan yang dapat memuaskan para pihak yang bersengketa (*win-win solution*);
- d. Setelah adanya kesepakatan dari para pihak untuk dilaksanakannya penyelesaian masalah melalui lembaga mediasi maka seksi sengketa, konflik dan perkara membuat suatu berita acara guna dilaksanakan mediasi tersebut. Adapun bentuk dari berita acara tersebut adalah sebagai berikut:
  - 1) Judul, yang dimaksud judul disini adalah judul Berita Acara untuk kegiatan tertentu, jadi yang termuat didalam judul adalah kegiatannya, obyek dan letak tanahnya secara jelas, sehingga tidak menimbulkan kerancuan atau tidak sesuai dengan maksudnya;
  - 2) Hari Tanggal Kegiatan, yang dimaksudkan disini adalah hari dan tanggal pelaksanaan kegiatan yang dimaksud didalam Berita Acara tersebut;
  - 3) Dasar Pelaksanaan Kegiatan, disebutkan dasar pelaksanaan kegiatan musyawarah tersebut maksudnya adalah pelaksanaan orang yang ditugasi untuk melakukan musyawarah atau mediasi tersebut

- 4) Orang yang ditugasi untuk melaksanakan kegiatan, disebutkan nama dan identitas kedinasan dari orang yang ditugasi melaksanakan musyawarah sesuai dengan Surat Keputusan;
  - 5) Jenis Kegiatan, disebutkan jenis kegiatan yang telah dilaksanakan;
  - 6) Pihak-pihak yang hadir, pihak yang hadir disebutkan pula didalam Berita Acara tersebut;
  - 7) Hasil Kegiatan, yang dicantumkan merupakan kesimpulan dari musyawarah yang telah dilaksanakan tersebut;
  - 8) Ketentuan Penutup, bagian ini hanya memuat kalimat penutup berita acara tersebut;
  - 9) Tanda Tangan, yang menandatangani Berita Acara adalah orang yang ditugasi sesuai dengan surat tugas yang mendasarinya atau orang yang melaksanakan tugas dimaksud oleh karena tidak semua yang hadir membubuhkan tanda tangan, maka sebagai kelengkapan Berita Acara tersebut
- e. Setelah dibuatnya Berita Acara maka pihak mediator dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon akan mengadakan mediasi dengan kedua belah pihak yang sedang bersengketa guna mendapatkan putusan yang saling menguntungkan dari kedua belah pihak;

- f. Apabila kedua belah pihak yang bersengketa sepakat dengan putusan yang diberikan oleh seorang mediator, maka putusan tersebut akan ditindaklanjuti.

Adapun penindaklanjutan putusan tersebut dengan perbuatan-perbuatan administrasi yaitu penyelesaian sengketa itu sendiri. Adapun fungsi dari perjanjian perdamaian, berita acara, notulen maupun laporan tersebut merupakan dokumen tertulis sebagai dasar pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon untuk merumuskan putusan penyelesaian sengketa yang diterima Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, sedangkan realisasi fisik maupun administrasinya yaitu perubahan data sebagai akibat dari penyelesaian sengketa tersebut dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon di Sumber.

Putusan mediasi harus ditandatangani oleh para pihak, mediator dan saksi-saksi. Penandatanganan hendaknya dilakukan pada hari dan tanggal saat diambilnya putusan tersebut secara bersamaan dan tidak diperkenankan dilakukan secara terpisah. Salah satu ciri dari penyelesaian masalah dengan mediasi adalah putusannya merupakan kehendak yang dirumuskan secara bebas oleh para pihak. Mereka boleh menentukan pilihan penyelesaian masalahnya karena itu putusan penyelesaian masalah dirumuskan dalam bentuk suatu kesepakatan (*agreement*). Akibat untung-rugi yang timbul dari putusan tersebut merupakan resiko sepenuhnya dari para pihak.

Setiap lembaga penyelesaian sengketa mengandung keuntungan dan kekurangannya masing-masing, karena pendekatan penyelesaian yang dipergunakan berbeda-beda. Proses mediasi dalam rangka penyelesaian sengketa menggunakan pendekatan yang memberikan perhatian utama pada kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan persoalan yang diajukan oleh para pihak (*interest based*).

Ini artinya bahwa mediasi memberikan penekanan pada kemanfaatannya bagi para pihak dalam penyelesaian sengketa yang dihadapi. Dengan penekanan pada interest tersebut, berbagai kepentingan para pihak yang saling bersengketa dapat diakomodasi secara maksimal. Hal ini akan berpengaruh pada kepuasan pihak-pihak yang bersangkutan atas penyelesaian sengketa yang diputus sehingga mereka secara sukarela melaksanakan putusan penyelesaian sengketa tersebut. Inilah keuntungan substansif dari penyelesaian sengketa melalui mediasi.

Disamping itu, masih terdapat keuntungan-keuntungan lain yang tidak bersifat substansial. Dari segi prosedural, mediasi dirasakan lebih sederhana dibandingkan dengan penyelesaian sengketa lain misalnya melalui lembaga peradilan. Hal ini disebabkan para pihak tidak semata-mata “berlindung” dengan pembuktian-pembuktian melainkan juga mencari pemecahan masalah yang dihadapi dengan mempertemukan perbedaan-perbedaan pendapat, sehingga dapat digali akar permasalahan yang sebenarnya.

Bukan tidak mungkin dalam suatu sengketa yang tampaknya sangat besar, sebenarnya itu bersumber dari persoalan-persoalan yang sangat sederhana, misalnya timbulnya sengketa batas tanah antar tetangga yang tampaknya sedemikian rumit, padahal sebenarnya berawal dari perasaan ketersinggungan salah satu pihak saja.

Hal seperti ini tidak mungkin ditemukan dalam penyelesaian sengketa di depan pengadilan karena disana putusan penyelesaian sengketa didasarkan pengkajian atas kebenaran bukti-bukti yang seringkali hanya dilihat dari segi formal dan segi waktu penyelesaian sengketa serta bukan kebenaran materil. Penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan memerlukan waktu yang sangat lama.

Hal ini disebabkan adanya upaya-upaya hukum yang disediakan bagi pihak-pihak yang tidak puas terhadap penyelesaian sengketa yang telah diputus. Bahkan proses peradilan dapat diulang-ulang dengan menggunakan lembaga peradilan yang berbeda maupun dalam perkara yang berbeda. Setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap pun, pelaksanaan eksekusinya juga sering tidak sederhana.

Berbeda dengan melalui lembaga mediasi, para pihak dapat mengemukakan kehendaknya dan akan dipertemukan guna mencari penyelesaian yang terbaik melalui negosiasi-negosiasi sehingga menghasilkan kesepakatan penyelesaian sengketa yang dapat diterima oleh kedua belah

pihak, dan tidak kalah pentingnya adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh para pihak dalam menyelesaikan sengketa.

Secara umum mediasi memang memerlukan biaya, namun tidak sebesar yang diperlukan untuk proses diperadilan. Khusus mediasi di bidang pertanahan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon tidak dikenakan biaya. Meskipun dari berbagai hal mediasi mengandung banyak keunggulan, bukan berarti tidak terdapat kelemahan. Kelemahan mediasi terletak pada “kekuatan mengikatnya” putusan mediasi. Pada sengketa yang murni beraspek keperdataan, putusan penyelesaian sengketa diserahkan sepenuhnya pada para pihak. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata.

Di samping itu kelemahan dari putusan mediasi juga dapat terjadi pada tindak lanjut pelaksanaan putusan tersebut. Apakah putusan mediasi dapat dipaksakan pelaksanaannya atau tidak bergantung pada konsistensi mereka untuk secara sukarela menerima atau melaksanakan putusan yang telah disepakati. Hal ini berbeda dengan putusan arbitrase, yang pelaksanaannya dapat dipaksakan setelah memperoleh fiat eksekusi dari pengadilan.

Walaupun demikian, dalam menentukan kesepakatannya tidak boleh melanggar norma-norma yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar terdapat kepastian hukum dan perlindungan hukum oleh Negara, sebagaimana telah dikemukakan bahwa tidak semua sengketa dapat diselesaikan melalui lembaga penyelesaian sengketa alternatif (mediasi).

Berdasarkan pemikiran ini, maka tidak semua putusan mediasi dapat dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon. Hanya putusan-putusan yang telah mempertimbangkan aspek yuridis, fisik, dan administrasi saja yang dapat dilaksanakan. Bahkan secara analogi berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 30 Tahun 1999, sengketa yang dapat diselesaikan adalah sengketa mengenai hak-hak yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan dikuasai sepenuhnya oleh pihak yang bersengketa.

Menurut pendapat Gary Goodpaster<sup>88</sup> menyatakan bahwa mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang tidak memihak (impartial) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan. Berbeda dengan hakim atau arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa antara para pihak. Namun, dalam hal ini para pihak menguasakan kepada mediator untuk membantu mereka menyelesaikan persoalan-persoalan di antara mereka.

Secara mendasar seorang mediator berperan sebagai penengah yang membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapinya. Seorang mediator juga akan membantu para pihak untuk meringkai persoalan yang ada agar menjadi masalah yang perlu dihadapi secara bersama. Selain itu, juga guna menghasilkan kesepakatan, sekaligus seorang mediator harus membantu para pihak yang bersengketa untuk merumuskan

---

<sup>88</sup> Gary Goodpaster dalam *Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*. (Jakarta. ELIPS Project. 1993). hlm. 201

berbagai pilihan penyelesaian sengketa. Tentu saja pilihan penyelesaian sengketa harus dapat diterima dan memuaskan kedua belah pihak. Setidaknya peran utama yang mesti dijalankan seorang mediator adalah mempertemukan kepentingan-kepentingan yang saling berbeda, agar mencapai titik temu yang dapat dijadikan sebagai pangkal tolak pemecahan masalahnya.

Sebagai mediator, Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon cq Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan dan mengatur pengungkapan emosi.

Mediator membantu para pihak memprioritaskan persoalan-persoalan dan menitikberatkan pembahasan mengenai tujuan dan kepentingan umum. Mediator akan sering bertemu dengan para pihak secara pribadi. Sebagai wadah informasi antara para pihak, mediator akan mempunyai lebih banyak informasi mengenai sengketa dan persoalan-persoalan dibandingkan para pihak dan akan mampu menentukan apakah terdapat dasar-dasar bagi terwujudnya suatu kesepakatan.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Gary Goodpaster, *Tinjauan terhadap penyelesaian Sengketa dalam Seri Dasar-dasar Hukum Ekonomi Arbitrase di Indonesia* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 16

Mediator juga memberikan informasi baru atau sebaliknya membantu para pihak dalam menemukan cara-cara yang dapat diterima oleh kedua belah pihak untuk menyelesaikan perkara. Mereka dapat menawarkan penilaian yang netral dari posisi masing-masing pihak.

Mereka juga dapat mengajarkan para pihak bagaimana terlibat dalam negosiasi pemecahan masalah secara efektif, menilai alternatif-alternatif dan menemukan pemecahan yang kreatif terhadap konflik mereka, dengan demikian, seorang mediator tidak hanya bertindak sebagai penengah belaka yang hanya bertindak sebagai penyelenggara dan pemimpin diskusi saja, tetapi juga harus membantu para pihak untuk mendesain penyelesaian sengketa, sehingga dapat menghasilkan kesepakatan bersama.

Dalam hal ini seorang mediator juga harus memiliki kemampuan mengumpulkan sebanyak mungkin informasi yang nantinya akan dipergunakan sebagai bahan untuk menyusun dan mengusulkan berbagai pilihan penyelesaian masalah yang disengketakan. Kemudian, mediator juga akan membantu para pihak dalam menganalisis sengketa atau pilihan penyelesaiannya, sehingga akhirnya dapat dicapai rumusan kesepakatan bersama sebagai solusi penyelesaian masalah.

Apabila didalam penyelesaian sengketa para pihak yang bersengketa tidak sepakat dengan diadakannya penyelesaian melalui lembaga mediasi,

maka pihak yang bersengketa dapat menyelesaikan permasalahannya melalui lembaga lain seperti lembaga litigasi atau lembaga peradilan.<sup>90</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa masalah pertanahan telah muncul dalam banyak aspek dengan beragam wujud. Berbagai upaya penyelesaian telah ditawarkan baik melalui musyawarah atau mediasi tradisional maupun mediasi pertanahan yang dibentuk dalam lingkungan Instansi Badan Pertanahan Nasional.

Penyelesaian cara mediasi tidak selamanya memberikan penyelesaian yang memuaskan dan memberi penyelesaian yang tuntas, sementara perkara yang masuk ke Pengadilan sudah kian menumpuk, sehingga perlu dipikirkan untuk membentuk Pengadilan Pertanahan yang dapat memberikan penyelesaian kasus-kasus pertanahan secara cepat dan sesuai dengan prinsip keadilan.

Berbagai penyelesaian sengketa pertanahan cukup banyak ditawarkan baik yang bersifat litigasi maupun non litigasi tetapi dalam banyak hal hasilnya terasa kurang memuaskan. Penyelesaian secara mediasi baik yang bersifat tradisional ataupun melalui berbagai Lembaga *Alternative Dispute Resolution* (ADR) yang bersifat modern walaupun untuk satu dua kasus tertentu dapat diselesaikan dengan baik, tetapi dalam kebanyakan hal tidak memberikan penyelesaian yang memuaskan dan bersifat tuntas. Bahkan penyelesaian melalui pengadilan pun terkadang dirasakan oleh masyarakat tidak

---

<sup>90</sup> *Wawancara*, Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara (SKP) Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, tanggal 4 Januari 2012)

memuaskan. Tidak sedikit mereka yang telah menduduki tanah selama bertahun-tahun ditolak gugatannya untuk mempertahankan hak atau mendapatkan hak karena adanya pihak lain yang menguasai tanah yang bersangkutan atau sebaliknya gugatan seseorang terhadap penguasaan tanah tertentu dikabulkan pengadilan walaupun bagi pihak yang menguasai tanah tidak cukup kuat atau gugatan kurang beralasan.

Penyelesaian sengketa pertanahan tidak selamanya harus dilakukan melalui proses peradilan. Penyelesaian yang dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat terkadang cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Penyelesaian demikian dapat dikategorikan sebagai bentuk penyelesaian melalui mediasi tradisional, termasuk diantara yang dilakukan oleh oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon dalam kasus sertipikat ganda Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA seluas 396 M2 tercatat atas nama Euis Aisyah dengan Sertipikat Hak Milik No. 377/KEDUNGDAWA seluas kurang lebih 715 M2 tercatat atas nama Drs. Dedy Nasidi.

Penyelesaiannya kasus tersebut dilakukan melalui mediasi dengan Mediator Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon. Di dalam mediasi antara Euis Aisyah dengan Drs. Dedi Nasidi akhirnya dicapai kesepakatan bahwa Sertipikat Hak Milik No. 771/KEDUNGJAYA seluas 396 M2 tercatat atas nama Euis Aisyah dihapus/dibatalkan dengan konsekuensi pihak Drs. Dedi Nasidi memberikan kompensasi sejumlah uang kepada pihak EUIS AISYAH.

Di Indonesia, penyelesaian sengketa secara musyawarah mufakat telah merupakan akar budaya bangsa yang hidup dan di hormati dalam pergaulan sosial. Disamping UU No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Pasal 6), kemudian juga di bidang lingkungan hidup melalui UU No 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan peraturan perundang undangan yang lain seperti UU No 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (Pasal 74), UU No 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Pasal 88), UU No 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil (Pasal 65), kesemuanya itu telah diberikan dasar hukum penerapan penyelesaian sengketa melalui *Alternatif Dispute Resolution/ADR*.

Di bidang pertanahan, belum ada suatu peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit memberikan dasar hukum penerapan ADR. Namun demikian, hal ini tidak dapat di jadikan alasan untuk tidak menumbuhkembangkan lembaga ADR di bidang pertanahan berdasarkan dua alasan.<sup>91</sup>

*Pertama*, di dalam setiap sengketa perdata yang diajukan di pengadilan, hakim selalu mengusulkan untuk penyelesaian secara damai oleh para pihak (Pasal 130 HIR/154 Rbg). *Kedua*, secara eksplisit cara penyelesaian masalah berkenaan dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah di upayakan melalui musyawarah. Keputusan Presiden (Keppres) No 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Menteri Negara

---

<sup>91</sup> *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, tanggal 28 Desember 2011)

Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permeneg Agraria / Ka BPN) No 1 tahun 1994 yang merupakan peraturan pelaksanaan Keppres No 55 tahun 1993 telah mengatur tentang tata cara melakukan musyawarah secara cukup terinci.<sup>92</sup>

Dalam perkembangannya, hal ini di muat dalam Peraturan Presiden (Perpres) No 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden No 65 tahun 2006 yang telah dilengkapi dengan Peraturan Kepala BPN No 3 tahun 2007. Dengan berlakunya Perpres No 36 tahun 2005, maka Keppres No 55 tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Selain itu dikenal pula penyelesaian melalui Kantor Pertanahan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rangka penyelesaian sengketa melalui cara ini telah ditetapkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nol. 01 Tahun 1999 tanggal 29 Januari 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan. Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan ini disebutkan bahwa sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:

1. Keabsahan suatu hak;
2. Pemberian hak atas tanah;
3. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak yang berkepentingan dengan instansi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

---

<sup>92</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.* Hal 7

Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa untuk menangani sengketa pertanahan yang disampaikan pada Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional dibentuk Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan dan Tim Kerja Pengolah Sengketa Pertanahan yang diketuai oleh Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada unit kerja Deputy Bidang Hak-hak atas Tanah Badan Pertanahan Nasional dengan sejumlah anggota dan tugas dari Sekretariat dan Tim Kerja dimaksud.

Selanjutnya pada tanggal 31 Mei 2007 ditetapkan pula Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditandatangani oleh Deputy Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, Petunjuk Teknis No. 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi. Ketentuan ini adalah merupakan penjabaran lebih jauh dari Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2006 yang menentukan dalam Pasal 345 bahwa salah satu fungsi Deputy Bidang Pengkajian dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya.

Petunjuk teknis ini dibuat karena selain penyelesaian sengketa melalui pengadilan/litigasi, di dalam sistem hukum nasional dikenal penyelesaian sengketa melalui lembaga di luar peradilan/non litigasi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dikatakan pula bahwa salah satu alternatif

penyelesaian sengketa diselesaikan melalui proses mediasi yang merupakan proses penyelesaian berdasarkan prinsip *win-win solution* yang diharapkan memberikan penyelesaian secara memuaskan dan diterima semua pihak.

Petunjuk teknis ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi mediator yang ditunjuk oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam menangani proses mediasi. Sedangkan tujuan dari petunjuk teknis ini adalah terdapat keseragaman, kesatuan pemahaman dan ataupun standarisasi bagi mediator yang ditunjuk dalam proses mediasi

Dalam Juknis ini pengertian mediasi dirumuskan sebagai salah satu proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan pihak ketiga (mediator) dan prosedur yang disepakati oleh para pihak di mana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi (perdamaian) yang saling menguntungkan para pihak. Secara singkat mediasi ini dapat disebut sebagai "Mediasi Pertanahan" seperti Mediasi Perbankan, Mediasi Asuransi, Mediasi Peradilan dan lain sebagainya.

Dalam Petunjuk Teknis ini disebutkan Mediator adalah orang/Pejabat yang ditunjuk jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan untuk menyelesaikan permasalahannya. Pada bagian lain disebutkan bahwa mediasi dilaksanakan oleh Pejabat/Pegawai yang ditunjuk dengan surat tugas/surat perintah dari Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan

Nasional, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ada tiga tipe Mediator yang disebutkan dalam petunjuk teknis ini yaitu:

1. Mediator Jaring Sosial (*Social Network Mediator*)

- a. Tokoh-tokoh masyarakat/informal misalnya: ulama atau tokoh-tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda dan lain-lain;
- b. Biasanya mempunyai pengaruh besar dalam masyarakat;
- c. Penyelesaian sengketa didasari nilai-nilai sosial yang berlaku, nilai keagamaan/religi, adat kebiasaan sopan santun, moral dan sebagainya).

2. Mediator sebagai Pejabat yang berwenang (*Authoritative Mediator*)

- a. Tokoh formal misalnya pejabat-pejabat yang mempunyai kompetensi di bidang sengketa yang ditangani;
- b. Disyaratkan orang yang mempunyai pengetahuan dengan sengketa yang ditangani.

3. Mediator Independen (*Independent Mediator*)

- a. Mediator profesional, orang yang berprofesi sebagai mediator, mempunyai legitimasi untuk melakukan negosiasi-negosiasi dalam mediasi;
- b. Konsultan hukum, pengacara arbiter.

Disebutkan dalam petunjuk ini Mediator yang melakukan mediasi adalah termasuk tipe *Authoritative Mediator*. Hasil akhir dari Mediasi Pertanahan

adalah keputusan Penyelesaian sengketa yang merupakan kesepakatan para pihak yang bersangkutan.

Kesepakatan tersebut pada pokoknya berisi opsi yang diterima, hal dan kewajiban para pihak. Dengan kesepakatan tersebut secara substansi mediasi telah selesai, sementara tindak lanjut pelaksanaannya menjadi kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara. Setiap kegiatan mediasi hendaknya dituangkan dalam Berita Acara Mediasi. Formalisasi kesepakatan secara tertulis dengan menggunakan format perjanjian. Agar mempunyai kekuatan mengikat berita acara tersebut ditandatangani oleh para pihak dan mediator. Mediasi pertanahan sebagaimana tersebut di atas tidak melibatkan pengadilan sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999.

Mediasi di lingkungan instansi pertanahan dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon sebenarnya juga secara tidak di sadari telah di jalankan oleh aparat pelaksana secara sporadis dengan mengandalkan kreatifitas dan seni di dalam gaya kepemimpinan masingmasing pejabat, tetapi baru pada saat sekarang ini upaya mediasi telah memiliki payung hukumnya di lengkapi pedoman serta petunjuk teknis yang memadai sehingga tidak ada keraguan lagi bagi aparat pelaksana untuk menjalankannya.<sup>93</sup>

Setelah terbitnya Peraturan Presiden No. 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menempatkan mediasi sebagai salah satu tugas pokok dan fungsi (tupoksi) khususnya pada rumusan fungsi pada Kedeputian

---

<sup>93</sup> *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, (Cirebon, tanggal 28 Desember 2011)

Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan yaitu melaksanakan alternatif penyelesaian masalah, konflik dan konflik pertanahan, melalui bentuk mediasi, dan fasilitas lainnya yang kemudian di lengkapi dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan No. 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyelesaian Masalah Pertanahan, Lebih terperinci lagi petunjuk teknis ini diatur didalam Petunjuk Teknis No. 5/Juknis/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi.<sup>94</sup>

Menurut struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional, dibentuk satu kedeputian, yakni Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Pembentukan kedeputian tersebut menyiratkan dua hal, yaitu *Pertama*, bahwa penyelesaian berbagai konflik dan sengketa pertanahan itu sudah merupakan hal yang sangat mendesak sehingga di upayakan membentuk kedeputian untuk penanganannya. *Kedua*, terdapat keyakinan bahwa tidak semua sengketa harus di selesaikan melalui pengadilan.

Berdasarkan konsep teori bekerjanya hukum dari Lawrence Friedman<sup>95</sup> dan konsep teori penegakan hukum, merupakan salah satu faktor indikator yang berpengaruh dominan terhadap kurangnya penerapan sanksi pidana perundang-undangan tersebut. Kurangnya penerapan sanksi pidana perundang-undangan tersebut dengan sendirinya sangat mempengaruhi jaminan perlindungan hukum pemilik tanah sebagai korban terjadinya tindak pidana dan masyarakat pada umumnya.

---

<sup>94</sup> Rusmadi Murad *Op, Cit*, hlm 5

<sup>95</sup> Achmad Ali, *Mengembara Di Belantara Hukum*, (Ujung Pandang : Hassanudin University Press,1990) Hal. 113

Hal tersebut bersesuaian dengan pendapat Askin,<sup>96</sup> yang antara lain mengemukakan bahwa ringannya ancaman sanksi pidana dalam perundang-undangan sangat besar pengaruhnya terhadap efektivitas penerapan sanksi sebagai salah satu unsur atau faktor yang menunjang efektivitas hukum baik sebagai ancaman, penjelasan umum maupun untuk menakut-nakuti demi keamanan warga masyarakat.

Untuk menciptakan agar anggota masyarakat mematuhi hukum, maka diperlukan sanksi hukum. Sanksi hukum di sini diartikan sebagai sarana untuk melindungi kepentingan individu ataupun badan dengan jalan mengancam hukuman sebagai sanksi terhadap setiap pelanggaran hukum.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Askin (1990: 65), dalam Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan, Kebijakan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009) Hal 147

<sup>97</sup> Tirtamidjaja, *Pokok-Pokok Hukum Pidana*, (Jakarta : Fasco, 1955), Hal. 55-56.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan ada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Proses permohonan konversi yang dilakukan dengan pengakuan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon memerlukan proses yang panjang dan rumit. Apalagi data yang alas haknya menunjuk pada *pethuk / girik*, bukti peralihannya banyak yang tidak terdaftar dengan jelas.

Dalam hal tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian tersebut di atas, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik selama 20 (duapuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut dengan syarat:

- a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka serta diperkuat oleh kesaksian yang dapat dipercaya;
- b. penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain.

Dalam rangka menilai kebenaran alat bukti tersebut dilakukan pengumpulan dan penelitian data fisik dan data yuridis atas tanah yang bersangkutan. Data fisik dan data yuridis tersebut kemudian diumumkan di kantor Desa/Kelurahan, kantor Kecamatan, Kantor Ajudikasi, Kantor

Pertanahan, dan tempat-tempat lain yang dianggap perlu selama 60 (enam puluh) hari untuk permohonan rutin (sporadik) dan 30 (tiga puluh) hari untuk pendaftaran melalui proyek Ajudikasi (sistematik). Apabila melewati waktu pengumuman tidak terdapat keberatan atau gugatan dari pihak manapun, maka pembukuan hak dapat dilakukan dan sertipikat hak atas tanah dapat diterbitkan

Oleh karena itu banyak anggota masyarakat lebih memilih pendaftaran tanah melalui kantor PPAT dikarenakan masyarakat mengalami kesibukan, disamping itu tidak mampu mengurus sendiri karena tidak mengetahui prosedur pendaftaran tanah.

2. Faktor yang mengakibatkan terjadinya sertipikat ganda berkaitan dengan permohonan konversi pengakuan hak dan penyelesaiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon sebagai berikut :
  - a. Unsur kesengajaan.
  - b. Alas hak yang tidak benar.
  - c. Penunjukkan letak bidang tanah yang salah.
  - d. Batas pemilikan atau letak objek bidang tanah tidak jelas atau tidak diketahui oleh pemiliknya.
  - e. Tidak terdapat Gambar Situasi.
  - f. Tidak dipetakannya Gambar Situasi.
  - g. Tidak tersedia peta untuk memetakan Gambar Situasi.
  - h. Kantor Pertanahan lalai memetakan kembali bidang tanah yang sudah

sertipikat ke peta yang baru digunakan.

- i. Pemilik tanah tidak memelihara tanahnya dan tidak memelihara tanda batas bidang tanahnya.
- j. Kepala Desa / Kelurahan tidak menguasai atau memiliki data peta bidang tanah yang sudah bersertipikat di wilayahnya

Apabila dikaji maka faktor utama penyebab terbitnya sertipikat ganda adalah dari administrasi Kantor Pertanahan sendiri, yaitu karena tidak dipetakannya Gambar Situasi bidang-bidang tanah ke dalam suatu peta yang memenuhi syarat teknis.

3. Bentuk penyelesaian sertipikat secara mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon adalah membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan. Hasil yang disepakati dilakukan oleh para pihak adalah dengan pemberian kompensasi oleh satu pihak dan pihak lainnya menerima dengan konsekuensi sertipikatnya dibatalkan.

## **B. Saran**

1. Kepada masyarakat supaya tidak merasa enggan dalam melaksanakan pendaftaran tanah, mengingat akan pentingnya bukti yang dapat

memberikan kekuatan dan kepastian hukum terhadap bidang tanah yang dimilikinya.

2. Kepada kantor pertanahan agar dapat memberikan sosialisasi hukum dibidang pertanahan kepada masyarakat, sehingga diperoleh pemahaman dan keterangan yang lebih jelas mengenai prosedur dan proses pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik khususnya pengakuan hak atas tanah.
3. Kantor Pertanahan selalu memetakan Gambar Situasi bidang tanah dari awal pertama kali sertipikat terbit pada suatu daerah / desa dan Melakukan pengawasan melekat agar petugas ukur tidak lalai dalam melakukan pemetaan setiap pembuatan Gambar Situasi / Surat Ukur agar terbitnya sertipikat ganda dapat dicegah.

## Daftar Pustaka

### A. Buku-Buku

- AP. Parlindungan, *Konversi Hak – Hak Atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 1994),
- , *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan 2, (Bandung : Mandar Maju, 1994),
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2001),
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2008),
- Chadijah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Pelaksanaannya*, (Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2000),
- Gary Goodpaster dalam *Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*. (Jakarta. ELIPS Project. 1993),
- , *Tinjauan terhadap penyelesaian Sengketa dalam Seri Dasar-dasar Hukum Ekonomi Arbitrase di Indonesia* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1995),
- Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan, Kebijakan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009),
- Howard Raiffa, *The Art & Science of Negotiation*, (Amacom : American Management Association, 1982),
- J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001),
- Jan Rummellink, *Hukum Pidana, Komentar Atas Pasal-Pasal KUHP Belanda dan Padangannya dalam KUHP Indonesia*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005),

Leonard L. Riskin dan James E Westbrook, *Dispute Resolution and Lawyer*, (West Publishing & Co, 1987),

Maria S.W. Sumardjono dkk." *MEDIASI Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta : Kompas, 2008)

Marshal B. Cliard dan Peter C. Yeager, *Corporate Crime* (New York :, The Free Press,1983),

P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, (Jakarta : Rineka Cipta, 2006).

Ramelan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, ( Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992),

Retnowulan Sutantio, dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung : Mandar Maju, 1997)

Russell L. Bintliff, *Complete Maual of White Collar Crime, Detection and Prevention*, (New Jersey : Prentice Hall, 1993),

S.N. Kartikasari (Penyunting), *Mengelola Konflik: Ketrampilan & Strategi Untuk bertindak*, (Jakarta : The British Council, 2000).

Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993),

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007),

Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985),

Suhadi dan Rofi Wahasisa, *Buku Ajar Pendaftaran Tanah*, (Semarang : Universitas Negeri Semarang, 2008),

Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007),

Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1 (Jakarta : Telaga Ilmu Indonesia, 2009),

Tirtaamidjaja, *Pokok-Pokok Hukum Pidana*, (Jakarta : Fasco, 1955),

## **B. Makalah dan Artikel**

Cris Lunnay dan Herman Soesangobeng, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Seminar Nasional Pertanahan, Bandung,

David Spencer, Michael Brogan, 2006:3.sebagaimana dikutip oleh Muslih MZ dalam *Mediasi : Pengantar Teori Dan Praktek*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com),

Erwiningsih, *Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah*. Jurnal Hukum Universitas Islam Indonesia, Nomor 13 , Yogyakarta, 2000:

M. Zein Umar Purba, "*Mediasi Dalam Sengketa Perbankan : Perbandingan Dengan Bidang Pasar Modal*" dalam *Mediasi Perbankan*, diselenggarakan oleh Bank Indonesia dan Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan Tahun 2007,

Nurhasan Ismail dalam *Efektifitas Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan* Disampaikan pada Penataran Kanwil BPN Jawa Tengah tahun 2008

Soelarman Brotosoelarno, *Aspek Teknis dan Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997*. Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang terkait, (Yogyakarta, 1994),

Soetandyo Wignjosoebroto, 2006, *Konflik: Masalah, Fungsi dan Pengelolaannya*, ...Makalah disampaikan dalam Diskusi ...Pengelolaan dan Antisipasi Ancaman Konflik di Jawa Timur ..., yang diselenggarakan Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur, tanggal 14 Juni 2006 di Balitbang Propinsi Jawa Timur.

Takdir Rahmadi, *Mediasi Perbankan*, makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas Mediasi Perbankan, diselenggarakan oleh Bank Indonesia dan Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara bekerjasama Universitas Andalas, Bumi Minang, Padang, 2007,

<http://bappeda.cirebonkab.go.id/peta/peta-tutupan-lahan-kabupaten-cirebon>,

[www.bpn.go.id/Penyelesaian Sengketa Pertanahan/](http://www.bpn.go.id/Penyelesaian_Sengketa_Pertanahan/)

[www.tripod.com](http://www.tripod.com).

[www.legalitas.go.id](http://www.legalitas.go.id),

### **C. Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria,

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa,

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial,

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti-Kerugian,

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional,

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

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

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan,

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

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

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 37  
Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian  
Permasalahan Pertanahan.