

PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN PUTUSAN
PENGADILAN

Tesis

Oleh:

Danar Fiscusia Kurniaji

1422011022



Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Tahun 2016

ABSTRAK

PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN PUTUSAN
PENGADILAN

Oleh:

Danar Fiscusia Kurniaji

Pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan kerap menemui permasalahan dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan tidak sinkronnya peraturan berkaitan pendaftaran tanah berdasarkan putusan Pengadilan (PP 24 Tahun 1997 dan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011), dan amar putusan pengadilan cenderung multitafsir dan kabur (bahkan berpotensi tidak dapat dilaksanakan/eksekusi), seperti pada Putusan Pengadilan Negeri Kalianda No. 16/Pdt/G/2008/PN.KLD antara PT. Saburai Utama melawan Basais Sutami dan Sugan Sukiandjojo. Permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana bentuk dan jenis putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar atau landasan untuk melakukan pendaftaran hak pada kantor pertanahan?, serta bagaimana mekanisme pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan?.

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Data yang diperlukan berupa bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber. Data dianalisis secara normatif dengan menggunakan interpretasi/menafsirkan sehingga dapat dilakukan analisis dan diperoleh jawaban atas permasalahan untuk ditarik simpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan tidak terdapat putusan pengadilan yang saling bertentangan terhadap objek yang sama. Khusus terhadap Putusan Pengadilan Negeri hanya yang amar putusannya bersifat *condemnatoir* (menghukum). Perlu interpretasi pejabat berwenang dalam membuat keputusan terkait penentuan prosedur (Penerbitan, Peralihan dan/atau pembatalan hak) dan landasan hukum yang digunakan (PP No. 24 Tahun 1997 atau Peraturan Kepala BPN No. 3 tahun 2011) dalam melaksanakan pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan negeri, sedangkan dalam Putusan PTUN berkaitan dengan perkara pertanahan lebih terarah dan jelas karena berupa pembatalan dan dilanjutkan dengan penerbitan sertipikat.

Saran dalam penelitian ini adalah perlu sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran hak atas tanah oleh BPN terutama berkaitan dengan pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan dan Perlu langkah strategis dalam rangka penyelesaian perkara pertanahan di Indonesia yang cenderung unik dan kompleks, misalnya dengan Ide pembentukan pengadilan khusus pertanahan juga patut dipertimbangkan agar tidak terjadi dualisme kompetensi peradilan yang menangani kasus pertanahan.

Kata kunci: Pendaftaran Tanah, Putusan Pengadilan

ABSTRACT

land rights registry based on the court judgement

by:

Danar Fiscusia Kurniaji

Land right registry by the court judgement often faced some implementation issues, it happens because there are unsynchronise regulations of land register based on court judgement (PP 24/1997 and PerkaBPN No.3/2011) and it tends to be lexical ambiguity (even potentially unexecutable) for example the Kalianda district court judgement No.16/Pdt/G/2008/PN. KLD between PT. Saburai Utama against Basais Sutami and Sugan Sukiandjojo. The issues of this research are what kind of form and type of judgement that could be used as a base of land right registry at the Kantor Pertanahan (land office), also the procedure of land right registry based on court justice

This research using statute approach and case approach. The necessary data are primary and secondary law materials, which are obtained from various sources. The data are being analysed with normative way, by using interpretation in order to obtain answer and getting some conclusions.

The research result show that only the final judgement (*inkracht van gewijsde*) and synchronize court judgement toward of same object can be registered as land right registry, especially the condemn judgement (condemnatoir) by the district court. District court judgements needs authorized officer interpretation about procedure to take (publishing, transferring, and/or cancelling land right) and which basic law should be used (PP No. 24/1997 or PerkaBPN No. 3/2011) to implementing land right registration, while administrative law court is being simpler, because it only focusing about cancellation followed by certificate publishing.

Suggestions of this research are, the necessary of synchronizing the regulation of land right registry by BPN, especially land right registry based on court judgement, and need strategic way in order to accomplish land problem in Indonesia which tends to be unique and complex, for example the idea of making a special court for land issues, so the court competent dualism won't happen in the future.

Key words: land register, court judgement

**PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN
PUTUSAN PENGADILAN**

Oleh

Danar Fiscusia Kurniaji

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar

MAGISTER HUKUM

Pada

**Program Kekhususan Hukum Kenegaraan
Program Pascasarjana Magister Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

Judul Tesis : **PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH
BERDASARKAN PUTUSAN PENGADILAN**

Nama Mahasiswa : **Danar Fiscusia Kurniaji**

No. Pokok Mahasiswa : **1422011022**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Program Studi : **Program Pascasarjana Magister Hukum**

Fakultas : **Hukum**

MENYETUJUI
Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. F.X. Sumarja, S.H., M.Hum.
NIP 19650622 199003 1 001


Rudy, S.H., LL.M., LL.D.
NIP 19810104 200312 1 001

MENGETAHUI

**Plt. Ketua Program Pascasarjana
Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lampung**


Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.
NIP 9610912 198603 1 003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim : Dr. F.X. Sumarja, S.H., M.Hum.

Sekretaris : Rudy, S.H., LL.M., LL.D.

Penguji : Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.

Penguji : Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.

Penguji : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.



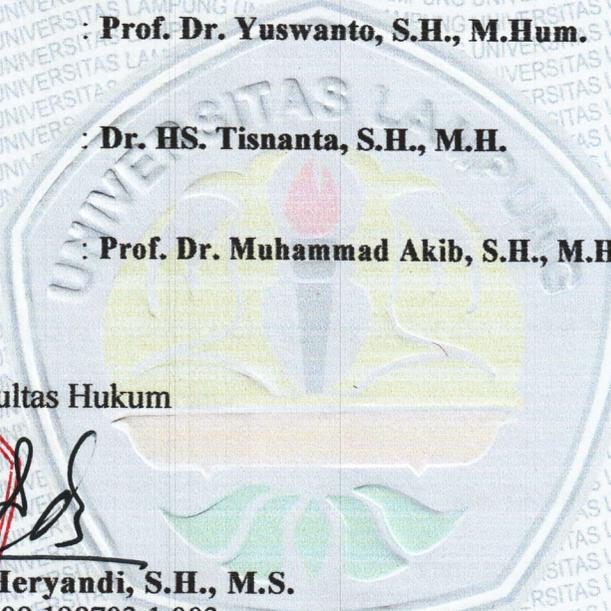
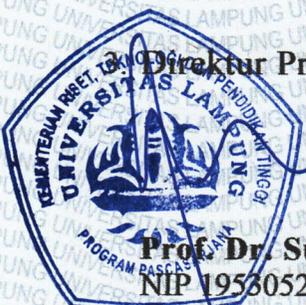
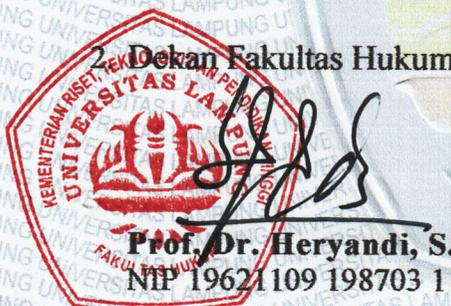
2. Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.
NIP 19621109 198703 1 003

Direktur Program Pascasarjana

Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.
NIP 19530528 198103 1 002

Tanggal Lulus Ujian Tesis : 26 Mei 2016



LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan bahwa:

1. Tesis yang berjudul “**Pendaftaran Hak Atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan**” adalah sepenuhnya karya saya sendiri dan tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika penulisan ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau plagiarisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung

Demikian pernyataan ini saya buat, apabila dikemudian hari ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi hukum yang berlaku yang akan diberikan kepada saya.

Bandar Lampung, Mei 2016

Yang menyatakan,



Danar Fiscusia Kurniaji
Npm. 1422011022

RIWAYAT HIDUP



Danar Fiscusia Kurniaji dilahirkan di Maros, 02 Februari 1988 yang merupakan anak kedua dari 3 (tiga) bersaudara, dari pasangan Bapak Ir. Zubachtirodin, MS dan Ibu Endah Supeni. Penulis lulus di Taman Kanak-kanak Oriza Sativa

Maros Tahun 1993, Lulus Sekolah Dasar Negeri 22 Bontokapetta, Kab. Maros Tahun 1999, penulis juga menyelesaikan Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 2 Maros Tahun 2002, dan melanjutkan kembali SMA Negeri 1 Maros dan lulus Tahun 2005. Selanjutnya penulis melanjutkan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar angkatan “delik” 2005 dan lulus tahun 2009.

Penulis saat ini tercatat sebagai mahasiswa di Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lampung dengan Program Kekhususan Hukum Kenegaraan yang di jalannya sejak Tahun 2014.

MOTTO

“Ing Ngarsa Sung Tuladha
(Di depan memberi teladan)

Ing Madya Mangun Karsa,
(Di tengah memberi semangat dan terus berkarya)

Tut Wuri Handayani”
(Di belakang memberi dorongan)

Ki Hajar Dewantara

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya ini,

Untuk Ibuku, yang telah memberikan ketulusan kasih sayang dan senantiasa selalu mendo'akan anak-anaknya

Untuk Bapakku tercinta yang tak pernah putus asa, penuh kesabaran, mengayomi, memperjuangkan kehidupan anak-anaknya

Untuk Istriku yang senantiasa menjadi bagian hidupku

Untuk kakak dan adikku yang selalu kompak

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin. Segala puji dan rasa syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, sholawat serta salam tak lupa selalu penulis Ucapkan kepada Rasul kita Muhammad SAW. Yang telah memberikan rahmat, hidayah, kekuatan kesabaran dan ketekunan bagi penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan judul: **PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN PUTUSAN PENGADILAN.**

Penulis menyadari selesainya tesis ini tidak terlepas dari bantuan, petunjuk, bimbingan serta bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Kesempatan ini penulis menyampaikan ungkapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Dr. FX. Sumarja, SH, M.Hum sebagai Pembimbing I yang senantiasa memberi petunjuk dan semangat dalam penulisan tesis ini
2. Bapak Rudy, SH, LL.M, LL.D sebagai Pembimbing II yang senantiasa memberi petunjuk dan semangat, dalam penyelesaian penulisan tesis ini
3. Prof Dr. Yuswanto, SH, MH. selaku Pembahas I dan sebagai Pembantu Dekan I yang telah memberikan saran, arahan, dan bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Bapak Dr. HS Tisnanta, SH, MH. selaku Pembahas II dan sebagai Ketua Konsentrasi Hukum Kenegaraan yang juga telah memberikan saran, arahan, dan bantuan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan tesis ini.

5. Bapak dan Ibu Tim Penguji, serta seluruh Dosen dan karyawan Magister Hukum Universitas Lampung yang telah mendidik serta memberikan ilmu pengetahuan selama menyelesaikan studi di PPS MH-UNILA.
6. Bapak Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
7. Bapak Dr. Eddy Rifa'i, S.H., M.H. Plt. Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Lampung.
8. Bapak Dr. Budiyono, S.H., M.H. Plt Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Lampung.
9. Bapak Prof. Dr. Hasriadi Mat Akin, M.P. selaku Rektor Universitas Lampung
10. Kedua orang tua penulis Bapak Zubachtirodin dan Ibu Endah Supeni yang telah memberikan doa dan motivasi agar penulis dapat segera menyelesaikan penulisan tesis
11. Istriku tercinta Kurnia Martini Dwi Putri AT yang senantiasa memebrikan semangat, doa, dan dukungan dalam menyelesaikan tesis ini
12. Teman angkatan 2014 Program Studi Magister Hukum Universitas Lampung, Rekan sekantor di BPN pesawaran dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih atas kebersamaan, bantuan dan do'anya.

Semoga tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi pembacanya. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih. Terkahir “tiada gading yang tak retak” begitupula tulisan ini yang tidaklah sempurna untuk itu saran dan kritik penulis terima dengan tangan terbuka.

Bandar Lampung, Mei 2016
Penulis,

Danar Fiscusia Kurniaji

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
ABSTRAK	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
HALAMAN PERNYATAAN	vi
RIWAYAT PENULIS	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
HALAMAN MOTTO	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR BAGAN	xv
 BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaan Penelitian	13
E. Kerangka Pemikiran	15
F. Metode Penelitian	33
G. Sistematika Penulisan	38
 BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Sistem dan Klasifikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia	39
B. Penyelesaian Sengketa, Konflik, dan Perkara Pertanahan Di Indonesia	57
C. Karakteristik dan Bentuk Putusan Pengadilan	86
D. Pelaksanaan Putusan Pengadilan (Eksekusi)	99

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Landasan Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan	107
B. Mekanisme Pendaftaran Hak Atas tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri (Putusan PN. Kalianda No. 16/Pdt.G/2008/PN.Kld).....	118
C. Mekanisme Pendaftaran Hak Atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (Putusan No: 14/G/2015/PTUN-BL).....	139

BAB IV. PENUTUP

A. Simpulan	150
B. Saran	151

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

TABEL I .

Perbandingan PP No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 terkait Pendaftaran Hak Berdasarkan Putusan Pengadilan.....	113
---	-----

DAFTAR BAGAN

Bagan I	
Skema Pendaftaran Hak Atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri.	138
Bagan II	
Skema Pendaftaran Hak Atas tanah Berdasarkan Putusan TUN	149

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memulai pembangunan hukum nasional di bidang agraria yakni tanggal 24 September 1960 ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat indonesia¹. Hal ini menunjukkan bahwa titik awal pembentukan UUPA yaitu untuk melaksanakan amanat konstitusi yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah untuk mengatur bidang pertanahan (agraria dalam arti sempit) yang diistilahkan dengan bumi sebagaimana diartikan sebagai permukaan bumi². Hal ini merupakan ide para pendiri bangsa (*founding father*) Negara Kesatuan Republik Indonesia yang seakan sadar betul pentingnya unifikasi dan terciptanya peraturan yang berlaku secara nasional yang mengatur tanah, hubungan tanah dengan negara, tanah dengan masyarakat dan keterkaitan ketiga unsur tersebut. Sebelum diundangkannya UUPA, pada Tahun 1948 dibentuk Panitia Agraria Yogya sebagai

¹ Urip Santoso, 2005. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Prenada Media), hlm. 50

² Maria S.W. Sumardjono, 2009. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas), hlm. 4

tindak lanjut Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 No. 16 bertujuan merumuskan aturan pokok agraria di Indonesia³.

Berawal dari historis perumusan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang agraria tersebut banyak hal yang kemudian terjawab. Salah satunya adalah landasan dari pembentukan peraturan yang berkaitan dengan agraria di Indonesia, yang kemudian dirumuskan dan disepakati bahwa konsep dasar dari hukum agraria di Indonesia adalah hukum adat⁴. Rancangan Sadjarwo yang merupakan cikal bakal UUPA yang kemudian disahkan dan diundangkan Sabtu Tanggal 24 September 1960 sebagai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960⁵. UUPA menjadikan unifikasi hukum agraria didasarkan pada hukum adat dengan pertimbangan bahwa hukum adat merupakan hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum dari rakyat Indonesia, karena sebagian besar rakyat tunduk pada hukum adat dan hukum adat merupakan hukum yang asli⁶.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) pada kenyataannya belum secara menyeluruh dan mengakomodir hal-hal yang berkaitan dengan tanah. Hal ini dapat dilihat dengan makin banyaknya fenomena sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Permasalahan yang berkaitan dengan tanah (agraria dalam arti sempit) merupakan hal yang urgen untuk segera diselesaikan, alasannya matriks dasar pembangunan adalah tanah, namun apabila matriks dasar memulai pembangunan itu ternyata belum stabil maka yakinlah akselerasi pembangunan akan terhambat. Hal ini dapat dilihat dengan makin banyaknya fenomena

³ Boedi harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Araria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta:Djambatan) hlm. 125

⁴Boedi harsono, *ibid*, hlm. 130

⁵ Boedi harsono, *ibid*, hlm. 132

⁶ Samun Ismaya, 2011. *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu: Yogyakarta, Hlm. 27

sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, hal ini sesuai dengan data hasil validasi Badan Pertanahan Nasional (BPN) Tahun 2007 yaitu terjadi 4581 sengketa tanah, 858 konflik pertanahan, dan 2952 perkara pertanahan⁷. Sengketa pertanahan terjadi sesungguhnya cenderung akibat ketidakadilan, kekosongan hukum ataupun produk hukum yang tidak memadai akibat tarik-menarik berbagai kepentingan⁸. Hal ini menandakan kecendrungan menuntaskan permasalahan pertanahan masih akan menjadi isu utama dalam upaya pencapaian salah satu tujuan bernegara yaitu masyarakat adil dan makmur serta dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan hukum dari sudut pandang ilmu hukum positif yang menitikberatkan pada kepastian hukum⁹.

Salah satu contoh konkret yang akan dikaji adalah perkara PT. Saburai Utama yang dalam Putusan MA No. 2250 K/PDT/2010 memutuskan bahwa PT. Saburai Utama berhak atas tanah SHM No. 4 dan 5/Way layap/Gedong Tataan, padahal didalam sertipikat tertulis an. Sugan Sugiandjojo sehingga secara yuridis formal masih menjadi hak dari Sugan Sugiandjojo. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sekalipun tidak serta merta menjadikan status tanah tersebut menjadi hak PT. Saburai Utama, masih ada tahapan administrasi, berupa pendaftaran hak di kantor pertanahan (dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Pesawaran).

Jenis perkara ini jika dicermati dapat dikategorikan sebagai konflik penguasaan dan kepemilikan pertanahan. Konflik ini terjadi akibat perbedaan persepsi, nilai atau pendapat mengenai status penguasaan diatas tanah tertentu

⁷ Elza Syarief, 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*.(jakarta: PT. Gramedia). Hlm. 120

⁸ Bernhard Limbong, 2012. *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Margaretha Pustaka), hlm. 337

⁹ Ahmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, (Bogor: Ghalia) hlm.60

yang tidak atau belum dilekati hak, maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu¹⁰. Dalam putusan perkara tersebut sesungguhnya telah menetapkan bahwa yang berhak atas SHM No. 4 dan 5/Way Layap adalah PT. Saburai Utama, namun putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkrahct van gewijsde*) tersebut ternyata hanya sekedar pembuktian materil atau penegasan institusi pengadilan terhadap pihak yang berhak terhadap objek tanah tersebut (putusan *declaratoir dan constitutif*)¹¹, karena sesungguhnya PT. Saburai Utama tidak dapat melakukan perbuatan hukum terhadap bidang tanah itu karena di sertipikat masih tercantum nama Sukan Sugiandjojo. Hal ini menimbulkan polemik baru karena berpotensi menimbulkan ketidakpastian terhadap status tanah tersebut, karena objek tanah tidak dapat dimanfaatkan oleh yang berhak akibat status tanah yang belum terdaftar an. PT. Saburai Utama.

Hukum pendaftaran tanah di Indonesia hanya menjamin kepastian hukum data fisik dan yuridis yang tercatat dalam sertipikat sebagai tanda bukti hak¹². Artinya pihak PT Saburai Utama sesungguhnya wajib mendaftarkan status hak atas tanah yang diperoleh dari putusan pengadilan tersebut. Kendalanya apakah kemudian kantor pertanahan secara yuridis formal dapat memproses pendaftaran hak berdasarkan putusan pengadilan? Padahal dalam putusan tersebut tidak memerintahkan kantor pertanahan untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis pada buku tanah maupun membatalkan hak atas tanah (sertipikat) tersebut (BPN tidak dilibatkan) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 55 PP 24 Tahun 1997 tentang

¹⁰ Bernhard Limbong, 2014, *Politik Pertanahan*, (Jakarta:Margaretha Pustaka), hlm. 89

¹¹ Elza Syarief, 2012, *op. cit.* hlm.281

¹² Budi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Araria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan), hlm. 478

Pendaftaran Tanah. Sehingga timbul pertanyaan bagaimana mekanisme dan dasar pendaftaran hak atas tanah PT. Saburai Utama atas dasar putusan pengadilan?.

Pada perkara yang serupa dengan objek perkara yang berbeda yakni Putusan Mahkamah Agung RI Nomor : 2395 K/PDT/2003 tanggal 12 Juli 2005 juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tanjungkarang Nomor : 31/PDT/2002/PT.TK tanggal 28 Oktober 2002 juncto Putusan Pengadilan Negeri Kelas IA Tanjungkarang Nomor : 46/PDT.G/2001/PN.TK tanggal 03 Januari 2001 yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Hal ini kemudian menjadi dasar Basais Saitami untuk memohon penerbitan surat pembatalan sertipikat kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung terhadap objek sengketa, yang kemudian dicatat dalam daftar buku tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan, sehingga yang awalnya objek tanah tersebut adalah SHGB/285 Desa Rangai Tri Tunggal an. Suryadi Angga Kusuma, namun setelah pembatalan sertipikat berdasarkan SK Kepala Kantor Wilayah BPN Lampung No. 04/Pbt/ BPN.18/2013 tertanggal 14 Mei 2013 diterbitkan sertipikat diatas objek sengketa oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan menjadi an. Basais Sutami sebagai yang berhak berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor : 2395 K/PDT/2003 tanggal 12 Juli 2005.

Berawal dari kronologis tersebut kenyataannya perkara ini boleh dikatakan menimbulkan polemik karena Suryadi Angga Kusuma mengajukan gugatan ke PTUN Bandar Lampung dengan Register No: 11/G/2013/PTUN-BL terhadap Pembatalan Sertipikat an. Suryadi Angga Kusuma dengan objek gugatan adalah SK Kepala Kantor Wilayah BPN Lampung No. 04/Pbt/ BPN.18/2013 tertanggal 14 Mei 2013 yang menurut pihak Suryadi Angga Kusuma Putusan Pengadilan

(Putusan Mahkamah Agung RI Nomor : 2395 K/PDT/2003 tanggal 12 Juli 2005) tidak memerintahkan BPN untuk melakukan pembatalan sertipikat dan pencabutan hak, melainkan hanya menyatakan “tidak berkekuatan hukum mengikat kepemilikan Sanusi Sukiandjojo terhadap persil tanah dalam SHM No. 257/Sisa yang terakhir dialihkan menjadi SHGB/285 Desa Rangai Tri Tunggal an. Suryadi Angga Kusuma, oleh sebab itu kepemilikan persil tanah tersebut adalah Basais Sutami sebagai pembeli yang sah”. Dampaknya tidak hanya itu, gugatan perbuatan melawan hukum diajukan Suryadi Angga Kusuma terhadap Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung dengan nomor register perkara 74/Pdt.G/2013/PN.TK Tanggal 13 Juni 2013 akibat rangkaian proses pendaftaran hak atas dasar putusan pengadilan. Artinya pendaftaran tanah atas dasar putusan pengadilan sesungguhnya rentan dan erat kaitannya dengan ketidakpastian, padahal tujuan pendaftaran hak atas tanah adalah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum pemilik yang paling berhak dengan asas *stelsel negatif*¹³. Hal ini secara simultan berpotensi menghambat pembangunan nasional karena status tanah yang tidak kunjung memberi kepastian, bukan tidak mungkin objek tanah tersebut awalnya merupakan rencana lokasi pembangunan infrastruktur yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, namun karena ketidakpastian status tanah menyebabkan investor enggan mewujudkan niatnya.

Putusan Pengadilan tidak terbatas dalam lingkup peradilan negeri sebagaimana yang diuraikan sebelumnya, putusan dalam lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga termasuk dalam jenis putusan yang akan dikaji mekanisme pendaftaran hak atas tanahnya, hal ini jika putusan tersebut berkaitan

¹³Andy Hartanto, 2014. *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual-Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya* (surabaya:Laksbang Justitia), hlm. 16

dengan sengketa TUN sebagaimana yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 Jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu putusan PTUN dalam yang terkait dengan pertanahan dan akan dikaji adalah No. 14-G-2015-PTUN-BL yang dalam amar putusannya menyatakan batal dan tidak sah Sertipikat Hak Guna Usaha Nomor 10/Palas Jaya/2010 tanggal 27 September 2010, terletak di Desa Palas Jaya Kecamatan Palas, Kabupaten Lampung Selatan Provinsi Lampung atas nama PT. SIDOMULYO PLANTATION, dengan Surat Ukur nomor 01/Palas Jaya/2010, Tanggal 22 September 2010, dengan luas tanah 190,48 Ha, dan Memerintahkan dengan kewajiban kepada Tergugat (Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan) untuk mencabut Sertipikat Hak Guna Usaha Nomor 10/Palas Jaya/2010 atas nama PT.SIDOMULYO PLANTATION, tersebut dan mencoretnya dari Buku Daftar Isian Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan.

Putusan PTUN tersebut menegaskan kewenangan dalam pelaksanaan putusan ataupun dalam hal ini melakukan proses pendaftaran hak atas tanah merupakan kewenangan BPN. Artinya dalam Putusan PTUN berlaku asas *self respect* atau *self obidence*, karena tidak dikenal adanya upaya pemaksa yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata¹⁴. Hal ini menimbulkan perbedaan dalam prosedur pendaftaran hak atas tanah jika Putusan PTUN yang menjadi dasar pendaftaran haknya, karena kecenderungan amar Putusan PTUN lebih konkrit dan arah yang jelas sesuai yang diatur dalam Pasal 97 ayat (7,8,9 dan 10) UU No. 5 Tahun 1986) sehingga amar putusan

¹⁴ Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Raja Grafindo), Hlm. 57

menitikberatkan hanya antara berlaku/sah dan tidak sahnya/tidak berlaku Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang berimplikasi perintah kepada Pejabat TUN mencabut KTUN jika dalam Putusan PTUN dinyatakan tidak sah dalam hal ini gugatan dikabulkan,¹⁵

Pendaftaran tanah merupakan wujud implementasi UUPA khususnya Pasal 19. Secara garis besar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia di bagi menjadi dua klasifikasi yaitu¹⁶:

- a. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali
- b. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Artinya, jika konsisten terhadap peraturan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah, maka seyogianya tindak lanjut putusan pengadilan tersebut tertuju pada dua pilihan yaitu pendaftaran tanah pertama kali atau pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan diharapkan mampu menjadi salah satu instrumen dalam menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara pertanahan dan memperkecil timbulnya masalah pertanahan baru. Alur penyelesaian sengketa pertanahan telah diatur sedemikian rupa yang menjadikan institusi BPN sebagai pelayan pengaduan kasus pertanahan yang berujung pada mediasi di mana pejabat BPN yang berkompeten bertindak sebagai mediator. Tidak hanya itu jika merujuk Pasal 54 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 maka BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan sah untuk tidak melaksanakannya, namun disini lain amar

¹⁵ R. Wiyono, 2007. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 165

¹⁶ Prof. Boedi Harsono, *op. cit.* hlm. 474

putusan pengadilan justru menimbulkan berbagai penafsiran sehingga timbul keraguan oleh Kepala Kanwil BPN Provinsi maupun Kepala Kantor Pertanahan untuk menindaklanjuti putusan pengadilan dengan melakukan proses pendaftaran hak. Hal ini sesungguhnya tidak lain karena Pasal 55 ayat (2) Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 sesungguhnya mengatur jenis amar putusan yang dapat ditindaklanjuti dengan Penerbitan, peralihan, dan/atau pembatalan hak atas tanah, antaran lain:

- a. perintah untuk membatalkan hak atas tanah;
- b. menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum hak atas tanah;
- c. menyatakan tanda bukti hak tidak sah/tidak berkekuatan hukum;
- d. perintah dilakukannya pencatatan atau pencoretan dalam buku tanah;
- e. perintah penerbitan hak atas tanah; dan
- f. amar yang bermakna menimbulkan akibat hukum terbitnya,beralihnya atau batalnya hak.

isi pasal ini sesungguhnya menimbulkan polemik karena dibukanya ruang interpretasi yang sekaligus mempertegas bahwa selama ini amar putusan pengadilan yang berkaitan dengan sengketa tanah ternyata cenderung kabur dan multi tafsir. Hal ini juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam proses pendaftaran hak atas dasar putusan pengadilan, yang jika berpedoman pada Peraturan Kepala BPN No. 3 tahun 2011 maka klasifikasinya terdiri atas penerbitan sertipikat, peralihan hak, atau batalnya hak atas tanah. Padahal PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Hak mengklasifikasikan hanya pada pemeliharaan data pendaftaran tanah dan pendaftaran tanah pertama kali.

Kebijakan di bidang agraria kemudian sungguh diharapkan agar terwujud langkah progresif untuk menyikapi makin kompleksnya permasalahan di bidang pertanahan. Pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat teknis khusus mengatur alur (uraian) serta mekanisme pendaftaran hak atas tanah yang

diperoleh atas dasar putusan pengadilan merupakan hal yang urgen agar terjadi kesepahaman sudut pandang seluruh *stakeholder* untuk menyikapi dan menindaklanjuti putusan pengadilan yang berkaitan dengan perkara pertanahan. Sehingga tidak terjadi keragu-raguan dan interpretasi yang berbeda antara Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi di Indonesia dan di Provinsi Lampung khususnya. Hal ini karena tujuan putusan pengadilan dalam perkara pertanahan sesungguhnya adalah untuk memberi keadilan dan kepastian hukum terhadap seseorang yang paling berhak.

Artinya mekanisme pendaftaran hak atas tanah bukan sesuatu yang sederhana. Jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap bentuk-bentuk perbuatan hukum di atas tanah belum “mengayomi” atau memberi legitimasi terhadap pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan melalui media putusan pengadilan. Akibatnya suka atau tidak suka hal ini akan menjadi celah hukum dan menimbulkan ketidakpastian terhadap bidang-bidang tanah yang dari sudut pandang keperdataan telah beralih haknya namun dalam sudut pandang administrasi pertanahan belum beralih. Belum lagi perlindungan hukum dan keraguan bagi Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi yang menjadi “ujung tombak” dalam rangkaian tahapan administrasi pertanahan yang dengan itikad baik bertujuan memberi kepastian hukum dalam proses pendaftaran hak atas tanah.

Hal ini relevan dengan salah satu tulisan Benhard Limbong terkait permasalahan agraria:

Dalam menangani perkara terkait agraria, penerapan hukum progresif perlu dikedepankan. Satjipto Rahardjo, begawan hukum progresif Indonesia, mengatakan bahwa penegak hukum harus berani melakukan dekonstruksi hukum (*rule breaking*) karena aturan hukum bersifat umum,

sedangkan setiap kasus hukum bersifat unik. Pernyataan Satjipto Rahardjo tersebut secara eksplisit menghendaki para penegak hukum, terutama dalam menangani perkara-perkara agraria, harus berani “membuat hukum”¹⁷

Berdasarkan latar belakang tersebut tentunya akan timbul pertanyaan apakah instrumen putusan pengadilan dapat dijadikan dasar untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah? bentuk putusan pengadilan bagaimanakah yang dapat dijadikan dasar atau landasan untuk melakukan pendaftaran hak pada kantor pertanahan serta bagaimana mekanismenya?, Hal ini perlu kajian secara komprehensif dengan mengimplementasikan kajian-kajian normatif dan teori-teori hukum itu sendiri dalam menguraikan dan menjadi rujukan dalam penyelesaian kasus serupa dan menarik untuk diteliti, utamanya mekanisme pendaftaran hak atas tanah atas dasar putusan pengadilan. Akhirnya penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul “PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN PUTUSAN PENGADILAN”

¹⁷ Bernhard Limbong, 2011. *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta:Margaretha Pustaka) hlm. 89

B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Bertitik tolak dari latar belakang masalah, maka yang menjadi permasalahan adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana bentuk dan jenis putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar atau landasan untuk melakukan pendaftaran hak pada kantor pertanahan?
- b. bagaimana mekanisme pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan?

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini adalah

a. Ruang lingkup keilmuan

Berdasarkan permasalahan di atas, maka ruang lingkup penelitian ini termasuk dalam bidang ilmu hukum administrasi, khususnya mengenai hukum administrasi pertanahan.

b. Ruang lingkup kajian

Lingkup penelitian ini akan mengkaji tentang sudut pandang kantor pertanahan dalam menindaklanjuti putusan pengadilan yang dijadikan dasar pendaftaran hak atas tanah.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian dalam pembahasan mengenai peralihan hak atas dasar putusan pengadilan adalah bertujuan untuk:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar hukum dan teori sehingga putusan pengadilan dapat dijadikan dasar pendaftaran hak pada kantor pertanahan.
- b. Untuk memahami dan menganalisis bentuk putusan hakim yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan proses pendaftaran hak pada kantor pertanahan serta mekanisme/prosedur pendaftaran haknya.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu:

- a. Kegunaan Teoritis, Secara teoritis diharapkan berguna sebagai upaya pengembangan ilmu hukum agraria, pengembangan teori ilmu hukum pertanahan (hukum agraria dalam arti sempit) di Indonesia dan khususnya yang berkaitan dengan pendaftaran hak atas tanah dengan media selain alas hak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 dan 24 PP No. 24 Tahun 1997 dalam hal ini atas dasar putusan pengadilan.
- b. Kegunaan Praktis

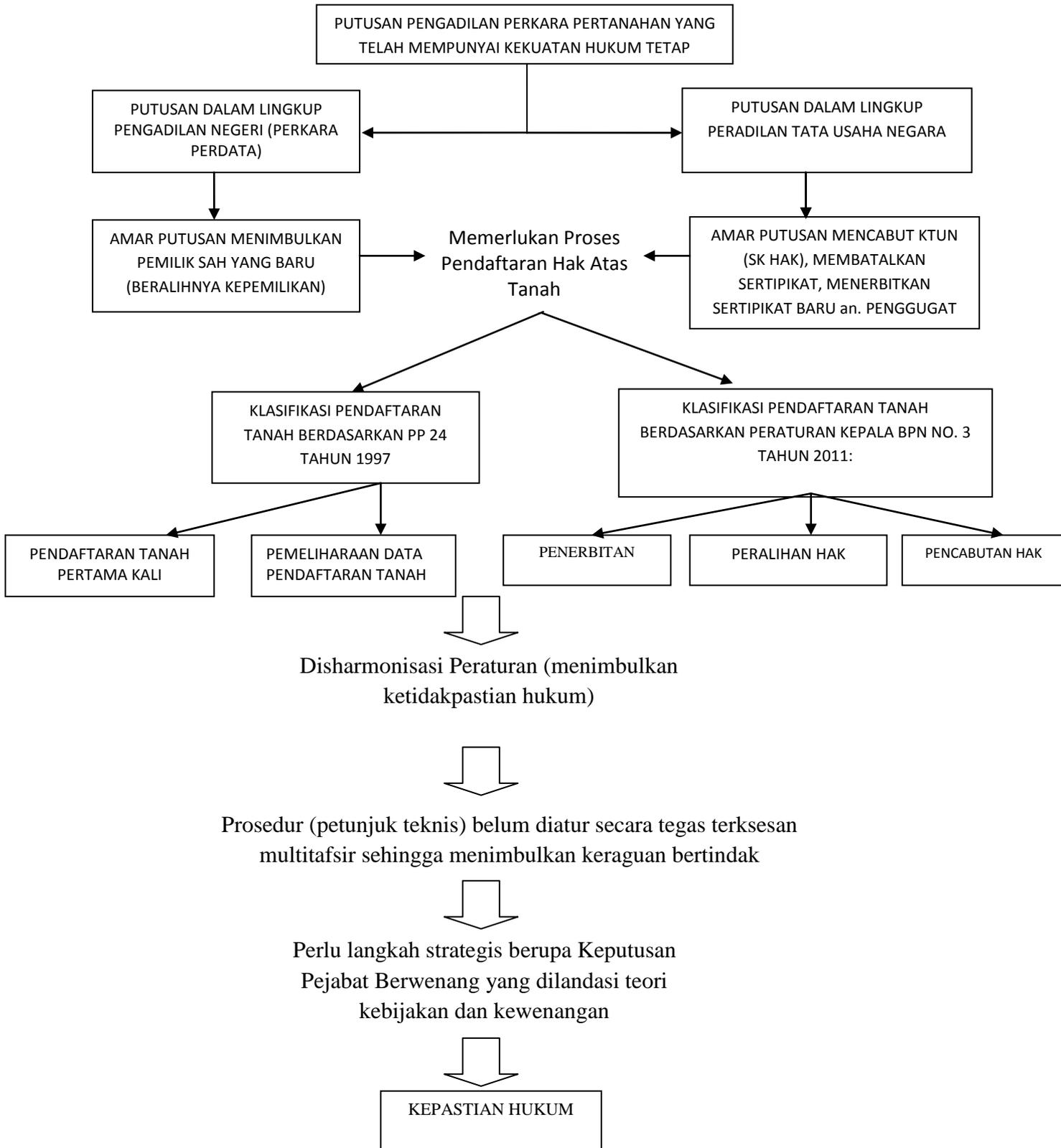
Secara praktis, penulisan tesis ini diharapkan:

- 1) dapat memberikan masukan dalam menjalankan tugas sehari-hari, khususnya bagi aparatur di kantor pertanahan dalam menindaklanjuti permohonan pendaftaran hak pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas kepemilikan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap;
- 2) agar masyarakat maupun praktisi hukum serta *stakeholder* terkait dapat memahami substansi dan urgensi pendaftaran hak atas tanah dan

menjadi referensi bagi praktisi hukum untuk memberi solusi kepada kliennya jika perkara yang ditangani berkaitan dengan yang dibahas penulis yakni pendaftaran hak atas dasar putusan pengadilan, agar *output* perkara pertanahan tidak kabur dan menyebabkan ketidakpastian hukum terhadap status tanah yang menjadi objek perkara.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Pikir



2. Kerangka Teori.

Teori hukum menurut Bruggink adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian penting dipoitifkan¹⁸. Dari defenisi Bruggink tersebut mengisyaratkan keterkaitan teori hukum dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan hasil dari konsep teori itu sendiri sehingga sesungguhnya peraturan perundang-undangan merupakan produk dan bentuk legitimasi terhadap suatu teori, konsep, maupun asas hukum sehingga dapat berlaku secara positif di lingkungan masyarakat. Penelitian ini sendiri yaitu “Analisis Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Atas Dasar Putusan Pengadilan”, diperlukan teori, asas, dan konsep yang dapat digunakan sebagai landasan teoritis dalam membahas permasalahan yang telah dirumuskan, adapun teori, asas dan konsep yang digunakan:

- a. Teori Kewenangan,
- b. Asas Legalitas dan Kepastian Hukum,
- c. Teori Kekuasaan Pengadilan Yang Merdeka
- d. Teori Kebijakan, Keputusan Tata Usaha Negara dan dan Peradilan
Tata Usaha Negara

a. Teori Kewenangan

Menurut Stout, wewenang dapat dimaknai keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik¹⁹. Jika berpedoman pada konsep kewenangan Stout tersebut, maka secara tersirat kewenangan identik dengan hak

¹⁸Salim HS, 2012, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo), hlm. 2

¹⁹Murtir Jeddawi, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Total Media), hlm. 73

dan kewajiban yang diperoleh oleh aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prof. Bagir Manan memaknai kewenangan sebagai hal yang berbeda dengan kekuasaan (*macht*), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sementara wewenang dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban (*rechten en plichten*)²⁰. Konsep kewenangan yang diuraikan Bagir Manan justru secara tersurat mengidentikkan hak dan kewajiban untuk berbuat sesuatu sebagai unsur dari kewenangan itu sendiri. Namun bagir manan tidak merinci asal-usul timbulnya kewenangan tersebut.

Murtir Jeddawi menggolongkan kewenangan dalam kajian Hukum Administrasi Negara, serta cara memperoleh kewenangan oleh aparatur pemerintahan adalah hal yang penting karena terkait dengan pertanggungjawaban hukum²¹. Secara teori, kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu²²:

- a. Atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi; adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat; terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Berpedoman dari jenis perolehan kewenangan tersebut, dapat diterjemahkan bahwa sumber kewenangan sesungguhnya berasal dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain apabila aparatur pemerintah melakukan tindakan diluar apa yang diatur peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai

²⁰ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid* hlm. 74

²¹ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid*

²² Murtir Jeddawi, 2012, *ibid* hlm. 75

perbuatan sewenang-wenang. Hal ini menandakan sesungguhnya teori kewenangan relevan dengan konsep negara hukum.

Sementara itu dalam koridor pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan, disebutkan adanya konsep terikat, fakultatif, dan bebas. Dalam hal ini, Indroharto mendefenisikannya sebagai berikut²³:

- a. Wewenang pemerintah bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat;
- b. Wewenang fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya;
- c. Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Berdasarkan konsep kewenangan yang dijabarkan Indroharto tersebut, mengindikasikan bahwa kewenangan aparatur pemerintahan sesungguhnya terkait dengan peraturan perundang-undangan yang menguraikan secara implisit maupun eksplisit mengenai tindakan yang dapat dilakukan pejabat tata usaha negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Artinya kewenangan sesungguhnya memerlukan legitimasi dan memiliki klasifikasinya tersendiri, sehingga perbuatan hukum pejabat tata usaha negara atau aparatur pemerintah dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki legitimasi yang berujung pada kepastian hukum.

²³ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid* hlm 76

Terkait dengan penelitian ini, konsep kewenangan lembaga pemerintahan yang bertugas dan diberi wewenang oleh negara dalam mengatur serta merumuskan kebijakan dibidang pertanahan dengan ruang lingkup secara nasional, regional, dan sektoral adalah Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/BPN sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2015 tentang Kementrian Agraria dan Tata Ruang serta Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Artinya BPN sesungguhnya telah diberi kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk bertindak dan melakukan kebijakan di bidang pertanahan, yang dalam peraturan teknis pendaftaran tanah, kemudian wewenang tersebut dilaksanakan oleh Kanwil BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sehingga delegasi wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan ini seyogianya memuat dengan tegas segala spesifikasi dan klasifikasi jenis tindakan yang harus dan tidak boleh dilakukan Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dalam kegiatan pendaftaran tanah, sehingga tidak menimbulkan keraguan dalam bertindak.

b. Asas Legalitas dan Kepastian Hukum

Asas legalitas lebih dikenal penerapannya dalam hukum pidana, namun sesungguhnya asas legalitas ini bersifat universal. Ajaran asas legalitas ini sering dirujuk sebagai adagium "*nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali*", yang bermakna tiada pidana, tanpa didahului oleh ketentuan pidana dalam perundang-undangan²⁴. Paradigma yang terbentuk dari adigium tersebut kemudian memberi identitas bahwa asas legalitas merupakan bagian yang tak terpisahkan

²⁴ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid* hlm. 67

dengan kepastian hukum, hal ini karena mengkhendaki diundangkannya terlebih dahulu perundang-undangan sebagai rujukan dalam menetapkan pemidanaan seseorang sehingga ada indikator yang pasti tentang kategori delik yang dilakukan.

Asas legalitas terkait dengan konsep negara hukum dan demokrasi. Dalam demokrasi ada tuntutan agar setiap undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari legislatif²⁵. Hal ini dipertegas oleh Indraharto yang berpandangan²⁶:

“Penerapan asas legalitas ini akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan, kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut”

Pandangan Indraharto memberi petunjuk bahwa asas legalitas berujung pada kepastian hukum, dimana segala perbuatan subjek hukum dapat memiliki legitimasi jika ada pertaturan perundang-undangan yang menjadi rujukan atas segala perbuatannya, dalam hal ini hubungan aparat pemerintahan dengan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa asas legalitas merupakan perpaduan integral antara konsep negara hukum yang menjunjung tinggi kepastian hukum. Prof. Ahmad Ali mengkategorikan

²⁵ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid* hlm. 70

²⁶ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid* hlm. 71

bahwa kepastian hukum merupakan tujuan hukum yang utama jika suatu negara mengedepankan sudut pandang ilmu hukum positif-normatif-yuridis dogmatik²⁷.

Peraturan perundang-undangan tertulis sebagai prasyarat terciptanya kepastian hukum itu sendiri sulit terwujud jika ternyata dinamika permasalahan hukum di lingkungan masyarakat belum diakomodir dalam suatu peraturan tertulis, sehingga untuk menyelesaikannya dibutuhkan langkah konkrit yang berujung memberi kepastian hukum. Langkah konkrit ini sebenarnya dapat pula dengan melakukan perubahan terhadap pertaturan perundang-undangan jika permasalahan tersebut berskala besar, namun untuk mengatasi problematik tertentu dapat dilakukan alternatif berupa bentuk kebijakan pejabat berwenang baik secara preventif maupun secara represif dengan syarat bahwa alternatif diambil adalah diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat atau negara tertentu²⁸.

Pendapat Satjipto Rahardjo justru menjelaskan bahwa²⁹:

“Kemutlakan kepastian hukum telah mematikan pergerakan hukum dan mengerdikan paham keadilan. Sesungguhnya yang ada bukan kepastian hukum tetapi kepastian peraturan, begitu suatu peraturan ditetapkan, saat itu juga muncul kepastian peraturan. Belum lagi peraturan itu harus bersaing dengan peraturan lain dan juga masih harus diinterpretasi oleh banyak pihak yang bisa memaknai secara berlainan. Jadi kepastian hukum tidak lahir otomatis dari adanya suatu aturan hukum”.

Dengan demikian kepastian hukum dapat diartikan bahwa suatu aturan hukum harus dirumuskan dan dibentuk secara jelas, sehingga dapat memberikan kepastian bagi pemerintah dalam mengambil suatu tindakan hukum. Begitu juga dalam hal tindakan pemerintah berupa pendaftaran hak atas tanah yang diperoleh

²⁷ Ahmad Ali, 2008. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis* (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm.59

²⁸ Willy D.S. Voll, 2014, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 141

²⁹ Bernhard Limbong, 2012. *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Margaretha Pustaka), hlm. 27

atas dasar putusan pengadilan, apakah cenderung didasarkan pada suatu Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran tanah atau pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, dimana aturan hukum terkait mekanisme dan prosudernya harus dirumuskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan suatu kekeliruan dalam pemaknaannya atau tidak bertentangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya, sehingga tindakan-tindakan hukum yang diambil oleh Badan Pertanahan Nasional dapat memberikan suatu kepastian hukum.

c. Teori Kekuasaan Pengadilan yang Merdeka

Prinsip penting yang harus dipegang negara hukum adalah terjaminnya penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka³⁰. Hakim bebas dari kekuasaan lain dan intervensi dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum³¹. Artinya dalam proses penegakan hukum, termasuk hukum pertanahan sekalipun, hakim tidak diperkenankan untuk dapat diarahkan oleh pihak manapun termasuk dalam hal ini oleh lembaga yang mengatur pertanahan (BPN) dalam memutus perkara termasuk isi pada amar putusan baik dalam perkara perdata maupun perkara TUN di mana BPN berkedudukan sebagai Tergugat. Hal ini agar putusan lembaga yudikatif dapat dipertanggungjawabkan independensinya yang merupakan jaminan tegaknya hukum dan keadilan serta prasyarat terwujudnya cita-cita negara hukum³².

³⁰ Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan (jakarta: PT. Gramedia)*, hlm. 225

³¹ Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 225

³² Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 317

d. Teori Kebijakan, Keputusan Tata Usaha Negara, dan Peradilan TUN

Menurut Willy D.S. Voll Kebijakan merupakan ruang lingkup kebebasan tertentu dalam pengambilan alternatif yang diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai masyarakat atau negara tertentu dalam mengatasi problematik manusia dalam rangkaian hidup bersama atau negara tertentu pada waktu dan tempat tertentu³³. Jalan keluar atau menemukan solusi dari permasalahan menjadi penekanan dalam konsep kebijakan oleh Willy D. S. Voll dan tidak hanya sekedar mencari solusi namun juga harus memenuhi unsur berupa kesesuaian dengan nilai-nilai dalam masyarakat.

Murtir Jeddawi mengidentikkan kebijakan dengan *freis emerssen* yang memaknai sebagai kebebasan bertindak dari pejabat negara tanpa harus terikat kepada undang-undang namun kebebasan ini harus berdasarkan hukum³⁴. Ada juga pihak yang menyatakan bahwa *freis emerssen* sama dengan diskresi, yaitu kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persolan yang memerlukan penanganan segera tetapi peraturan untuk penyelesaian persolan itu belum ada dan belum dibuat oleh badan yang disertai tugas legislatif³⁵. Konsep kebijakan menurut Murtir Jeddawi pada prinsipnya sama dengan Willi D. S. Voll namun murtir memberi penekanan bahwa terikat dengan hukum lebih luas maknanya dibandingkan berdasarkan undang-undang sehingga permasalahan dapat terselesaikan dengan berdasarkan hukum tidak semata-mata harus telah diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan erat kaitannya dengan hukum administrasi negara, pada dasarnya kebijakan diklasifikasi menjadi kebijakan yang berdasarkan hukum dan yang

³³ Willy D.S. Voll, 2014, *ibid*, hlm 140

³⁴ Murtir Jeddawi, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta:Total Media), hlm.118

³⁵ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid*, hlm 118

deviasi terhadap hukum³⁶. Kebijakan berdasarkan hukum sering disebut dengan istilah *freis emerssen*³⁷. Pada dasarnya kebijakan berdasarkan hukum adalah legalitas dan legitimitas dalam arti kebijakan itu berpotensi legitimitas, namun demikian menurut Willy D. S. Voll kebijakan administrasi yang legalitas dan berkualitas baik adalah kebijakan yang setidaknya-tidaknya memenuhi syarat-syarat berikut³⁸:

- a. Kebijakan itu setelah diperhitungkan lebih besar unsur-unsur positifnya. Dalam pertanggungjawabannya harus dijelaskan lebih rinci unsur-unsur positif tersebut,
- b. Kebijakan itu bukan kebijakan yang mahal, yang dimaksudkan bukan kebijakan yang mahal adalah dasar penolakan terhadap kebijakan itu dengan rasionalisasi, yaitu bahwa telah diusahakan terlebih dahulu melalui berbagai penjelasan dan persuasi, sehingga rasa kepercayaan yang diperintah dapat menerima kebijakan sesuai dengan rasionya.

Artinya menurut Willy D. S. Voll, kebijakan administrasi berdasarkan hukum (*freis emerssen*) haruslah memenuhi unsur positif yang timbul setelah kebijakan terealisasi dan yang terpenting adalah unsur rasionalitas yang mengedepankan perhitungan yang matang serta paling utama haruslah berdasarkan hukum.

Syarat-syarat *freis emerssen* menurut Sjahran Basah adalah³⁹:

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik,
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara,
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum,
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri,
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba,
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

³⁶ Willy D.S. Voll, 2014, *ibid*, hlm. 158

³⁷ Willy D.S. Voll, 2014, *ibid*, hlm. 142

³⁸ Willy D.S. Voll, 2014, *ibid*, hlm. 158-159

³⁹ Murtir Jeddawi, 2012, *op cit*, hlm 119

Kemudian menurut Sjahran Basah di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, *freis emerssen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut⁴⁰:

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrito* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian segera,
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya,
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan uraian tersebut nampak jelas bahwa *freis emerssen* merupakan langkah alternatif dalam kondisi mendesak untuk menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan terlaksananya pemerintahan dan pelayan publik ketika peraturan perundang-undangan belum mengatur tindakan yang harus dilakukan aparatur pemerintahan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, sehingga *output* dari tindakan nyata aparatur pemerintahan adalah melakukan kebijakan berdasarkan hukum (*freis emerssen*) agar tercipta kepastian hukum.

Salah satu bentuk nyata dari tindakan aparatur pemerintahan tersebut dapat dituangkan dalam bentuk keputusan (*beshicking*) dari pejabat yang berwenang yang dapat dikatakan bahwa keputusan merupakan pengertian sempit dari *freis emerssen*. Saat ini telah diatur mekanisme pelaksanaan *freis emerssen* di Indonesia yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menggunakan istilah deskresi dan memberi pengertian diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan

⁴⁰ Murtir Jeddawi, 2012, *ibid*, hlm.120

perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan⁴¹.

freis emerssen sesungguhnya bertujuan agar tidak terjadi kekosongan hukum sehingga terjadi status *quo*⁴². Teori hukum progresif anti terhadap status quo dalam proses penegakan hukum. Hal ini dipertegas dengan tulisan Prof. Satjipto Raharjo yang menyatakan: “Hukum itu sangat rentan terhadap status quo. Bagi para penegak hukum mempertahankan status quo lebih mudah dan aman daripada berinisiatif melakukan perubahan dan pembaruan. Bekerja secara “biasa-biasa” sambil menunggu pensiun lebih aman daripada bertingkah melakukan perbaikan”⁴³ Implementasi dari hukum progresif dapat dijabarkan secara luas bahkan berupa keputusan (*beshicking*) penyelenggara negara (pejabat tata usaha negara).

Keputusan (*beshicking*) penyelenggara negara (pejabat tata usaha negara). Secara konseptual, pengambilan keputusan dapat diartikan sebagai pemilihan alternatif terbaik diantara alternatif yang tersedia guna memecahkan persoalan yang terjadi⁴⁴. Van Valenhoven memberi batasan tentang pengertian keputusan yang menurutnya keputusan adalah tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang luar biasa⁴⁵. Terkait dengan defenisi keputusan, termuat unsur-unsur keputusan yang diklasifikasikan Ridwan HR antara lain⁴⁶:

⁴¹ Pasal 1 angka 9 UU No. 40 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴² Murtir Jeddawi, 2012, *ibid*, hlm. 121

⁴³ Satjipto Raharjo, 2006. *Membedah Hukum Progresif*. (Jakarta:Kompas), hlm. 115

⁴⁴ Faried Ali dan Baharuddin, 2014. *Ilmu Administrasi Dalam Pendekatan Hakekat Inti*, (Bandung: Refika Aditama), hlm. 141

⁴⁵ C. S. T. Kansil dan Chiristine Kansil, 1997. *Modul Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita), hlm.119

⁴⁶ Murtir Jeddawi, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta:Total Media), hlm.106

- a. Pernyataan khendak secara sepihak secara tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh pemerintah;
- c. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- d. Bersifat Konkret, Individual, dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum;
- f. Seseorang atau badan hukum perdata

Berdasarkan uraian defenisi dan unsur –unsur keputusan tersebut mengarahkan bahwa keputusan tunduk pada peraturan perundang-undangan dan merupakan tindakan konkret pejabat tata usaha negara dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang diperoleh. Hal ini di pertegas dalam UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pengertian keputusan pejabat tata usaha negara didefenisikan sebagai ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan⁴⁷.

Teori pengambilan keputusan yang populer adalah teori keputusan hasil penelitian oleh Hebert Simon (1947) dan teori pilihan rasional, hasil kajian Adam Smith, 1776 (Frederickson & B. Smith, 2003)⁴⁸. Dalam teori keputusan Simon berkaitan dengan fakta dan nilai. Fakta adalah sejumlah alternatif yang harus dipilih, sedangkan nilai adalah sejumlah keinginan yang ingin dicapai. Berdasarkan hal itu simon membagi keputusan menjadi keputusan formal dan keputusan informal. Keputusan formal didasarkan pada prosedur baku, sedangkan keputusan informal adalah keputusan yang fleksibel dan tidak didasarkan pada prosedur yang baku⁴⁹. Artinya konsep teori pengambilan keputusan oleh Simon cenderung terklasifikasi menjadi 2 (dua) yaitu keputusan yang dilandasi peraturan perundang-undangan dan keputusan yang dilandasi hanya pada orientasi

⁴⁷ Pasal 1 angka 7 UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴⁸ Faried Ali dan Baharuddin, *ibid*, hlm. 150

⁴⁹ Faried Ali dan Baharuddin, *ibid*, hlm. 151

penyelesaian masalah dengan mengenyampingkan prosedur baku tetapi tetap pada koridor hukum karena unsur nilai.

Teori keputusan berdasarkan pilihan rasional karya Adam Smith menitikberatkan pada efisiensi yang awalnya merupakan teori ekonomi neoklasik namun beberapa sektor publik mulai mengaplikasikan teori ini dalam proses pengambilan keputusan⁵⁰. Teori ini berusaha menjembatani antara mikro ekonomi dan politik dengan melihat aksi warga negara, politisi, dan pembantu publik sebagai sesuatu yang sama terhadap aksi kepentingan diri produsen dan konsumen⁵¹. Artinya keputusan berdasarkan pilihan rasional ini mengasumsikan pemerintah sebagai produsen dan rakyat sebagai konsumen dimana keputusan yang diambil dalam konteks penyelenggaran pemerintahan harus mengedepankan efisiensi dan *win-win solution*.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan Pejabat TUN sesungguhnya beresiko menimbulkan sengketa TUN. Hal ini karena sesungguhnya sejak diundangkannya UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN maka KTUN dapat dijadikan objek sengketa oleh pihak yang merasa dirugikan (orang atau badan hukum perdata) apabila pihak yang kepentingannya dirugikan dapat membuktikan di pengadilan bahwa KTUN tersebut tidak mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) UU PTUN dan terbukti merupakan keputusan sewenang-wenang dari Pejabat TUN⁵². Hal ini menandakan bahwa KTUN yang dibuat oleh Pejabat TUN tidak serta merta menjadi sesuatu yang menimbulkan rasa keadilan dan menciptakan kondisi yang

⁵⁰ Faried Ali dan Baharuddin, *ibid*, hlm. 152

⁵¹ Faried Ali dan Baharuddin, *ibid*, hlm. 152

⁵² Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Rajawali Pers), Hlm. 91

lebih baik dalam hidup bernegara. Terkadang justru KTUN yang dibuat melukai rasa keadilan ditengah masyarakat dan dengan adanya PTUN diharapkan peran aktif masyarakat untuk memberi koreksi bagi Pejabat TUN dengan mengajukan gugatan kepada Pejabat TUN terkait KTUN yang telah dibuat agar tidak terjadi kesewenang-wenangan penyelenggara pemerintahan.

Hal yang menarik dalam Putusan PTUN adalah asas dalam pelaksanaan Putusan PTUN (eksekusi) tidak dikenal upaya-upaya pemaksa sebagaimana dalam perkara perdata (penyitaan, pengosongan, dan penyitaan dengan bantuan juru sita maupun kepolisian)⁵³. Hakikat dari putusan dalam hukum acara PTUN adalah bukan menghukum sebagaimana hakikat putusan dalam hukum acara perdata, hakikat putusan dalam hukum acara PTUN adalah untuk membatalkan KTUN yang telah dikeluarkan atau memerintahkan agar tergugat (Pejabat TUN) mengeluarkan KTUN yang dimohonkan oleh tergugat⁵⁴. Dengan demikian pelaksanaan Putusan PTUN justru dibebankan kepada Tergugat dalam hal ini Pejabat TUN yang telah membuat KTUN, sehingga apabila Pejabat TUN ternyata enggan untuk mencabut ataupun membatalkan KTUN tersebut, maka sesungguhnya KTUN yang menjadi objek gugatan dan telah dinyatakan batal oleh PTUN tetap berlaku selama belum ada tindakan nyata dari Pejabat TUN yang berwenang untuk membatalkan atau membuat KTUN tersebut (asas *praduga rechmatige*) sebagaimana dipertegas dalam Pasal 67 ayat (1) UUPPTUN yang mengatur bahwa “gugatan tidak menunda atau menghalaangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat”.

⁵³ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 57

⁵⁴ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 57

Berdasarkan uraian tersebut, maka Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara disebut dengan Keputusan Tata Usaha Negara Begitu juga dalam pendaftaran hak atas tanah atas dasar putusan pengadilan. Apabila BPN dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan dikategorikan sebagai Pejabat TUN maka hasil dari proses pendaftaran hak atas dasar putusan pengadilan dapat dikategorikan sebagai KTUN. Integrasi antara menindaklanjuti putusan pengadilan dengan mekanisme pendaftaran hak atas tanah perlu penegasan lebih lanjut agar status keabsahan tindakan Pejabat TUN nantinya berujung pada kepastian hukum yang dilandasi oleh kewenangan melakukan kebijakan hukum administrasi (*freis emerssen*), sehingga sasaran aparatur pemerintahan dalam melakukan *freis emerssen* berupa Keputusan TUN adalah agar tercipta kepastian hukum.

3. Kerangka Konsep

Untuk menghindari perbedaan pengertian istilah-istilah yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini, berikut ini adalah definisi kerangka konsep dari istilah-istilah sesuai dengan judul yang diajukan:

- a. Pendaftaran tanah adalah 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 surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya

dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya⁵⁵

- b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian⁵⁶.
- c. Pendaftaran peralihan hak adalah kegiatan pendaftaran pemeliharaan data pertanahan yang terjadi akibat pemindahan hak (jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya), peralihan hak dengan lelang, peralihan hak karena pewarisan, peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi⁵⁷.
- d. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan⁵⁸
- e. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten/Kota Pesawaran, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah terhadap objek tanah yang terletak di Kabupaten Pesawaran⁵⁹.

⁵⁵Pasal 1 angka (1) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵⁶Pasal 1 angka (12) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵⁷Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. (Jakarta:Kencana), Hlm. 308

⁵⁸Pasal 1 angka (20) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵⁹Dikaitkan dengan Pasal 1 angka (23) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- f. Pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak atau pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan mengenai bidang tanah⁶⁰.
- g. Putusan Pengadilan adalah suatu pernyataan yang oleh majelis hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak⁶¹.

⁶⁰Pasal 1 angka (11) PMNA/Kepala BPN No 3 Tahun 1997 tentang Pertaturan Pelaksanaa PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁶¹Tri Jata Ayu Pramesti, 6 November 2013 *apakah putusan hakim harus diumumkan?* <http://www.hukumonline.com/klinik/> diakses 10 April 2015

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, dan juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.⁶²

Pendekatan masalah dilakukan dengan cara: *pertama*, dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu mencari kesesuaian aturan yang berkaitan dengan pendaftaran hak atas tanah; *kedua*, adalah pendekatan kasus (*case approach*) karena berawal dari putusan pengadilan yg telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang menjadi kajian dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* hakim atau pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu amar putusan serta yang utama adalah pertimbangan *stakeholder* terkait pada kantor pertanahan dalam menentukan dan memutuskan mekanisme pendaftaran hak atas dasar putusan pengadilan.

2. Jenis Penelitian dan Sumber Data

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu

⁶²Bambang Sunggono, 2003. *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada), hlm. 39.

perkara hukum tertentu⁶³. Dalam penelitian ini, norma-norma hukum *in abstracto* diperlukan mutlak untuk berfungsi sebagai premis mayor, sedangkan fakta-fakta yang relevan dengan perkara (*legal facts*) dipakai sebagai premis minor. Melalui proses silogisme akan diperoleh sebuah konklusi, yaitu hukum *in concreto* yang dimaksud⁶⁴.

Penelitian ini juga dapat dikategorikan penelitian normatif-empiris yang oleh Abdulkadir Muhammad mendefinisikan penelitian normatif-empiris sebagai⁶⁵:

Penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara *in action* tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara *in action* diharapkan akan berlangsung sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap.

b. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum doktrinal, data pokok dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.⁶⁶ Bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti:
 - a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
 - b) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁶³ Bambang Sunggono, 2003, *ibid*, hlm. 43

⁶⁴ Bambang Sunggono, 2003, *ibid*, hlm. 94

⁶⁵ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung:Citra Adi Bakti) hlm.134

⁶⁶ Zainuddin Ali , 2013, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika) hlm.47

- c) Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA)/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - d) PMNA/Kepala BPN No 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaa PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - e) Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan
 - f) Putusan Pengadilan yang memerlukan tindakan administrasi berupa pendaftaran hak atas tanah agar terjadi kepastian hukum.
- 2) bahan hukum skunder seperti buku-buku bacaan, tulisan – tulisan ilmiah dan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, jurnal hukum dan lain-lain;
 - 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum sekunder dan primer seperti rancangan undang-undang (RUU), Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum seperti *Black Law Dictionary*, Kamus hukum Belanda-Indonesia, dan ensiklopedia.

c. Teknik Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

1). Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian ini, prosedur pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi dokumen serta wawancara.

a) Studi pustaka (*library research*)

Yaitu dengan cara mencari dan mengumpulkan bahan-bahan teoritis dengan cara mempelajari melalui studi literatur dan ketentuan perundang-undangan mengenai substansi pendaftaran hak atas tanah.

b) Studi Dokumen (*document research*)

Yaitu dengan cara membaca dan menelaah dokumen yang ada kaitannya dengan pokok bahasan.

c) Wawancara

Peneliti akan melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait pada kantor pertanahan untuk mengetahui sudut pandang normatif dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan.

2). Pengolahan Data

Setelah data primer dan sekunder diperoleh, selanjutnya akan diolah dengan menggunakan:

- a. Seleksi data yaitu memilih data yang paling sesuai dengan perumusan masalah
- b. Klasifikasi data yaitu mengelompokkan data yang terkumpul dan indikator-indikatornya sehingga memudahkan dalam melakukan analisis.
- c. Penyusunan data yaitu penyusunan sehimpun data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat secara sistematis sehingga akan mempermudah dalam interpretasi data.

3). Analisis Data

Apabila semua data telah didapatkan melalui studi pustaka (*library research*), studi dokumen (*document research*,) dan dari hasil wawancara, selanjutnya dilakukan analisis secara normatif data-data yang dikaji dengan teori-teori dan asas-asas, serta memperhatikan sinkronisasi antara ketentuan peraturan hukum yang satu dengan ketentuan peraturan hukum yang lain terkait peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran hak atas tanah.

Dalam rangka menganalisis data tersebut digunakan interpretasi hukum, yaitu proses pemberian makna dengan masih tetap berpegang pada teks peraturan perundang-undangan.⁶⁷ Adapun jenis interpretasi yang digunakan adalah:

- 1) *Subsumtive*, yaitu menerapkan suatu teks undang-undang terhadap *in-concreto*;
- 2) *Grammatical*, yaitu penafsiran dengan cara menyesuaikan kata-kata dalam undang-undang sehingga sesuai dengan kaidah hukum tata bahasa; dan
- 3) *Eksentif*, adalah metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas hasil gramatikal. Contohnya: perkataan menjual dalam Pasal 1576 KUH. Perdata ditafsirkan luas, yaitu bukan semata-mata hanya berarti jual beli-saja, melainkan juga “peralihan hak”⁶⁸.
- 4) *Historis*, yaitu penafsiran berdasarkan sejarah undang-undang dan sejarah hukum. sejarah undang-undang memuat kehendak pembuat undang-undang pada waktu membuat undang-undang. Sejarah hukum memuat pemahaman mengenai keadaan yang melatarbelakangi lahirnya suatu peraturan perundang-undangan.

⁶⁷ Ahmad Ali, 2008. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis* (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 122.

⁶⁸ Ahmad Ali, 2008, *ibid.* hlm. 128-136

G. Sistematika Penulisan

Usulan tesis ini akan membahas dan menguraikan masalah yang terbagi ke dalam empat bab. Maksud dari pembagian tesis ini ke dalam bab-bab dan sub bab-bab adalah untuk menjelaskan dan menguraikan setiap masalah dengan baik dan lebih jelas.

Bab I : Pendahuluan, bab ini berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah dan ruang lingkup, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual serta metode penelitian, sub-bab ini berisikan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini yang membahas materi tentang aspek hukum pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA dan peraturan teknis lainnya yang terkait pendaftaran tanah.

Bab II : Tinjauan Pustaka, bab ini berisikan tinjauan umum mengenai hukum pendaftaran tanah di Indonesia, tujuan pendaftaran tanah, klasifikasi jenis pendaftaran tanah, upaya pemerintah dalam penyelesaian sengketa pertanahan, dan mekanisme penyelesaian perkara pertanahan.

Bab III: Hasil Penelitian dan pembahasan masalah, bab ini berisikan uraian mengenai hasil penelitian yaitu Pendaftaran Hak Atas Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan.

Bab IV: Merupakan bab Penutup, dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dari masalah-masalah yang dirumuskan dalam penelitian. Setelah itu diakhir bab akan diberikan saran-saran yang membangun demi kesempurnaan penelitian.

Daftar Kepustakaan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem dan Klasifikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia

1. Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia

Sebelum menguraikan sistem dan mekanisme pendaftaran tanah di Indonesia, perlu diketahui bersama pengertian hukum agraria itu sendiri, yang menurut Subekti/tjirosoedibjo adalah¹:

“Keseluruhan daripada ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, maupun hukum tata negara (*staatsrecht*) maupun pula hukum tata usaha negara (*adaministratif recht*) yang mengatur hubungan-hubungan antar orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang berseumber pada hubungan-hubungan tersebut”

Berdasarkan pengertian tersebut juga dapat disimpulkan bahwa hukum agraria tidak hanya berkaitan dengan tanah namun lebih luas karena mencakup bumi, air dan ruang angkasa. Urusan pertanahan merupakan salah satu bagian dari agraria itu sendiri, namun merupakan hal yang tak terpisahkan, sayangnya saat ini substansi yang diatur UUPA tidak seluas agraria dalam pengertian tersebut, karena lebih banyak mengatur permukaan bumi saja yang disebut tanah, UUPA lebih dominan mengatur penguasaan hak-hak atas tanah daripada hak-hak atas air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya². Bahkan telah terbentuk pengaturan yang bersifat sektoral yang mengatur secara terpisah hukum agraria itu sendiri, sehingga istilah agraria menjadi parsial dengan legitimasi berupa peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral seperti yang ditegaskan dalam tulisan Prof. Muhammad Akib:

¹harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* Djambatan¹ Budi, Jakarta, 2008, Hlm. 14-15

² Muhammad Akib, 2013, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah* (Jakarta: Raja Grafindo) Hlm. 49

“Tujuh tahun setelah berlakunya UUPA, keluarlah UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (sekarang diganti dengan UU No. 41 tentang Kehutanan), UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (sekarang telah diganti dengan UU No.11 Tahun 1967 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara)”.

Hal yang menarik dari hukum pertanahan di Indonesia adalah begitu dominannya peran pemerintah dalam pelaksanaan hukum pertanahan tersebut yang secara tersirat diatur dalam Pasal 2 UUPA yaitu:

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - 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.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Uraian tersebut menandakan bahwa pemerintah memegang peranan penting dalam pelaksanaan hukum agraria dalam hal ini “ditransformasikan” kedalam istilah Hak Mengusai Negara³. Demi terjaminnya kepastian hukum di tengah masyarakat dimana tanah sebagai objeknya serta terjaminnya hak-hak masyarakat terhadap

³ Ahmad Redi, 2014. *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, (Jakarta: Sinar Grafika). Hlm. 11

tanah mereka. Lembaga negara yang selanjutnya diberi tugas dan wewenang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tanah (agraria dalam arti sempit) adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 yang telah beberapa kali mengalami perubahan nomenklatur hingga pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo diperbarui dengan Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang serta Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN adalah lembaga pemerintahan kementerian yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai peraturan perundang-undangan⁴.

Berdasarkan uraian sebelumnya jelas bahwa lembaga BPN sebagai penjelmaan dari pemerintah yang saat ini bertugas dan mempunyai kewenangan melaksanakan dan berusaha mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia dibidang agraria dalam hal ini terwujudnya kepastian hukum dan tanah untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPA yang mengatur bahwa:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
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 dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan

⁴Waskita dan Hadi Arnowo, 2015. *Cara Praktis Memahami Bidang Agraria (Pertanahan)*, (Jakarta: Media Adji Internasional) Hlm.9-10

bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pendaftaran tanah merupakan kata kunci dari pasal 19 UUPA, dimana secara tersirat menunjukkan bahwa agar tercapai kepastian hukum agraria di Indonesia, maka harus dilaksanakan kegiatan pendaftaran tanah. Pengertian pendaftaran tanah sendiri berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah:

“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 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”.

Dari uraian pengertian tersebut tercermin bahwa kegiatan pendaftaran tanah bukan sesuatu yang sederhana, melainkan hal yang kompleks. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 mengatur Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh BPN, yang unsur pelaksanaannya adalah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini semakin menegaskan bahwa sesungguhnya salah satu tugas utama pemerintah di bidang pertanahan adalah agar setiap bidang tanah di Indonesia terdaftar, dengan meningkatkan pelayanan, pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh diseluruh Indonesia dan memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah⁵.

Secara garis besar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial*

⁵Tim Penyusun BPN 2009, *Renstra BPN 2009-2014*, Hlm. 39

registration) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*)⁶. Adapun tujuan dari pendaftaran tanah ini berdasarkan Pasal 3 PP 24 Tahun 1997 yaitu:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan,
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Jika memperhatikan tujuan pendaftaran tanah tersebut, maka nampak jelas disebutkan bahwa kegiatan pendaftaran tanah ini merupakan hal yang penting dan mendasar dalam menjamin suatu kepastian hukum terhadap status hukum tanah dan hubungan-hubungan hukumnya antara subjek tanah tersebut.

Selain hal tersebut, hal penting lain yang perlu dicermati adalah sistem pendaftaran tanah di Indonesia atau ahli hukum agraria sering menyebut dengan istilah sistem publikasi, namun menurut Boedi Harsono kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang berbeda. Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan: apa yang didaftarkan, bentuk penyimpangan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya⁷. Sistem pendaftaran tanah terdiri dari *Registration of deeds* (sistem Pendaftaran Akta atau Perbuatan hukum) dan *Registration of titles* (Sistem Pendaftaran Hak atau hubungan hukum) *Registration of title* kemudian dikenal dengan sistem *Torens*⁸. Di Indonesia sendiri sistem pendaftaran tanah cenderung menerapkan sistem *Torens* yang mana sesungguhnya akta bukan sebagai sumber diperolehnya hak akan tetapi sebagai sumber data sehingga

⁶FX Sumarja, 2010. *Hukum Pendaftaran Tanah (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung)* Im.20

⁷ Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta:Djambatan) hlm. 76

⁸ Boedi Harsono, 2008, *ibid*, hlm. 77

nampak jelas bahwa bukan aktanya yang didaftar, namun hak atas tanahnya yang didaftar. Sebagai tanda bukti hak di terbitkan sertipikat yang merupakan salinan register (*certificate of title*) sesuai PP 24/1997, sertipikat hak atas tanah terdiri dari salinan buku tanah dan sutrat ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen⁹. Sementara itu Sir Robert Rorens menguraikan keunggulan sistem *Torrens* yaitu¹⁰:

- a. Ketidakpastian diganti dengan kepastian;
- b. Biaya peralihan berkurang dari pound menjadi *shilling*, waktu dari bulan menjadi hari;
- c. Ketidakjelasan dan berbelit-belit uraian menjadi singkat;
- d. Persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang dapat mengurus sendiri kepentingannya;
- e. Penipuan sangat dihalangi;
- f. Banyak hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hak atas tanah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
- g. Proses disederhanakan dengan meniadakan beberapa hal.

Sedangkan sistem publikasi dalam pendaftaran tanah adalah berkaitan dengan penyajian data tentang sejauh mana seseorang dapat mempercayai data yang disajikan dalam rangkain pendaftaran tanah tersebut dan sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya telah didaftar¹¹. Artinya dalam proses pendaftaran tanah hingga akhirnya berujung pada produk yang menyajikan data fisik dan yuridis (sertipikat) patut dicermati sistem publiksi yang dipakai oleh hukum pendaftaran tanah suatu negara, apakah menjamin sepenuhnya data yang didaftarkan tersebut atau justru masih dapat digugat kebenarannya meskipun tanah dimaksud telah didaftar. Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah dikenal ada 2 (dua) macam, yaitu¹²:

⁹ Boedi Harsono, 2008, *ibid*, hlm. 78

¹⁰ M. Arba, 2015. *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika) hlm. 155

¹¹ Boedi Harsono, 2008, *ibid*, hlm. 80

¹² Boedi Harsono, 2008, *ibid*, hlm. 80-82

1. *Sistem Publikasi Positif*, Sistem Publikasi Positif dalam pendaftaran tanah menandakan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak, dalam artian bahwa pendaftaran tanah yang dilakukan oleh orang adalah benar, sehingga apabila ada pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat diterbitkannya suatu sertipikat, maka pihak tersebut tidak dapat menuntut perbuatan hukum yang terjadi pendaftaran hak atas tanah tersebut, dan dalam keadaan tertentu pihak ketiga yang dirugikan tersebut akan diberikan kompensasi dalam bentuk yang lain. Dengan kata lain bahwa negara memberikan jaminan bahwa pendaftaran tanah yang dilakukan tersebut sudah dilakukan dengan benar. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang positif, ditemukan pada negara-negara Anglo saxon, seperti Inggris, dan negeri-negeri jajahannya. Cara Pengumpulan data pada sistem positif ialah pendaftaran “*title*” atau hubungan hukum yang kongkrit yaitu haknya.
2. *Sistem Publikasi Negatif*, Sistem Publikasi Negatif dalam pendaftaran tanah mempunyai makna bahwa data yang disajikan dalam pendaftaran belum tentu benar adanya, dengan kata lain bahwa negara tidak jaminan tentang kebenaran data yang disajikan dalam pendafataran. Sehingga apabila ada pihak yang keberatan atas pendaftaran hak atas tanah, maka dimungkinkan adanya gugatan dari pihak lain yang dapat membuktikan bahwa ia merupakan pemegang hak yang sebenarnya.

Di indonesia sesuai UUPA dan PP 24/1997 ternyata sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif¹³. Hal ini dipertegas dengan isi Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 yang mengatur bahwa:

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 telah 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 isi pasal tersebut tersirat bahwa sesungguhnya produk dari rangkaian pendaftaran tanah berupa sertipikat masih dimungkinkan untuk digugat haknya

¹³ Boedi Harsono, 2008, *ibid*, hlm. 82

dan beralih kepada yang paling berhak berdasarkan putusan pengadilan. Lebih tegas pendapat Widhi Handoko¹⁴:

“dalam *stelsel publisitas negatif* (berunsur positif) memberi kesempatan kepada orang atau pihak yang merasa haknya lebih kuat dan benar dari yang terdapat dan atau tercatat di dalam suatu sertipikat hak atas tanah yang mereka miliki, untuk hal tersebut maka siapa saja yang mempunyai hak mengakui dengan suatu pengakuan (menklaim) terhadap kepemilikan hak atas tanah, mereka harus membuktikannya dengan mengajukan bukti-bukti yang mereka miliki kepada Pengadilan Negeri setempat”

Hal ini menandakan negara tidak menjamin sepenuhnya kebenaran dan kepastian data fisik dan yuridis yang ada dalam sertipikat, namun pertanggungjawaban dan usaha negara dalam memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak di sertipikat terlihat dari adanya pembatasan jangka waktu untuk dapat digugat haknya yaitu hanya selama 5 (lima) tahun setelah sertipikat diterbitkan, maka setelah jangka waktu tersebut pemilik sah adalah sesuai data fisik dan yuridis yang ada dalam sertipikat. hal ini dipertegas dengan pernyataan Maria SW Sumarjono yang menyatakan¹⁵:

“cukup adil kiranya setelah lima tahun melewati tanpa gugatan, pemegang sertipikat yang menguasai tanah dengan itikad baik tidak dapat diganggu gugat lagi, dan sebaliknya bagi pemegang hak atas tanah yang sah diberi waktu lima tahun untuk dapat mengugat pihak lain yang menguasai tanahnya dengan itikad baik dan mendaftarkannya”

2. Klasifikasi Pendaftaran Tanah DiIndonesia

a.. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (initial registration)

Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang sebelumnya belum pernah di daftarkan haknya oleh seseorang sehingga hasil dari kegiatan ini berupa sertipikat sebagai tanda bukti hak. Hak

¹⁴ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan*, (Yogyakarta: Thafa Media), hlm. 144

¹⁵ Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Graha Ilmu), hlm. 81

disini dapat berupa hak milik, hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak guna usaha (HGU), wakaf, dan hak pengelolaan¹⁶. Secara garis besar pendaftaran tanah untuk pertama kali terdiri dari pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah sporadik. Pendaftaran tanah sistematis yaitu pendaftaran tanah yang terencana dan terprogram serta menyeluruh dalam satu kawasan disuatu daerah (massal) yang di programkan oleh BPN dengan biaya dari APBN contoh: pronas, sertifikasi tanah lintas sektor (pertanian dan nelayan), redistribusi tanah, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik yaitu proses pendaftaran pertama kali yang diajukan oleh dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya¹⁷.

Secara umum, tahapan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi¹⁸:

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. penerbitan sertipikat;
- d. penyajian data fisik dan yuridis;
- e. penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dari uraian tersebut jelas bahwa ujung produk dari pendaftaran tanah pertama kali ini adalah penerbitan sertipikat sehingga kepastian hukum atas tanah baru dapat terjamin ketika tanah tersebut memiliki sertipikat sebagai tanda bukti hak yang memuat daftar nama pemilik, luas, surat ukur (memuat sket/gambar bidang tanah beserta skalanya) serta informasi lainnya yang berkaitan dengan tanah sebagai

¹⁶Waskita dan Hadi Arnowo, 2015. *Cara Praktis Memahami Bidang Agraria (Pertanahan)*, (Jakarta: Media Adji Internasional) hlm. 103

¹⁷FX Sumarja, 2010, *op. cit.* hlm. 20

¹⁸Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *op.cit.* hlm. 104

objeknya. Hal ini juga dipertegas pada Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur bahwa:

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Uraian pasal tersebut semakin menguatkan istilah bahwa kegiatan pendaftaran pertama kali dapat diistilahkan sebagai proses pembuatan sertipikat.

Peraturan Kepala BPN/ Menteri Negara Agraria (PMNA) No. 3 tahun 1997 mengatur lebih spesifik mengenai proses pendaftaran tanah pertama kali dengan mengklasifikasikan jenis pendaftaran pertama kali berdasarkan alas hak (alat bukti) yang dimiliki seseorang yang ingin mendaftarkan haknya¹⁹. Klasifikasi pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan alas hak sesuai Pasal 65 PMNA No. 3 Tahun 1997 yaitu:

a. Konversi hak-hak lama

Konversi hak atas tanah adalah perubahan hak atas tanah yang terjadi pada tanggal 24 September 1960 dari hak atas tanah lama (baik yang berpokok pada naskah II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia maupun hukum adat) menjadi hak atas tanah baru menurut UUPA²⁰. Hak-hak lama yang dimaksud adalah hak-hak sesuai penjelasan Pasal 24 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 tentang pendafran Tanah. Artinya jika alas hak yang dimiliki lengkap dan masuk dalam klasifikasi Penjelasan Pasal 24 ayat (1) PP 24 Tahun 1997, maka secara langsung

¹⁹Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *ibid.* hlm. 34

²⁰Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *ibi.*, hlm. 34

pendaftaran hak atas tanahnya diproses dengan konversi oleh kepala kantor pertanahan.

b. Penegasan hak

Penegasan hak merupakan konversi hak dari tanah milik adat menjadi hak milik (menurut UUPA) yang alat bukti kepemilikannya dinyatakan tidak lengkap²¹. Artinya kegiatan pendaftaran pertama kali yang alat buktinya tidak lengkap atau kurang, dapat diproses dengan prosedur penegasan hak. Tidak lengkap dapat diartikan terputusnya riwayat tanah tersebut sehingga menimbulkan subjek (pemilik tanah) terdahulu dari tahun ke-tahun tidak jelas.

c. Pengakuan hak

Pengakuan hak adalah konversi hak dari tanah milik adat menjadi hak milik (menurut UUUPA) yang alat bukti kepemilikannya dinyatakan tidak lengkap atau tidak ada²². Hal ini dapat dilakukan proses pengakuan hak dengan catatan pembukuan dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon yang dikuatkan oleh syarat-syarat sebagaimana yang diatur dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah antara lain memenuhi²³:

- a) bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut;
- b) bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;

²¹ Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *ibid.* hlm. 35

²² Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *ibid.* hlm. 35

²³ Budi Harsono, 2008, *op.cit.* hlm. 492

- c) bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
- d) bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26;
- e) bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas;
- f) bahwa akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

Artinya pengakuan hak merupakan keputusan kepala kantor pertanahan mengenai hasil dari pendaftaran tanah pertama kali yang sesungguhnya hanya berdasarkan itikad baik dari pemohon dan penguasaan secara nyata fisik tanah selama 20 tahun berturut-turut diketahui dan disetujui oleh kepala dan aparat desa. Mekanisme pengakuan hak sesungguhnya rentan menjadi objek sengketa karena mudahnya akses mendaftarkan hak untuk memperoleh sertifikat oleh seseorang, karena hanya dengan penguasaan fisik dan disetujui kepala desa serta saksi-saksi, namun hal ini dapat direduksi dengan adanya tahapan pengumuman data fisik dan yuridis di balai desa letak objek tanah dan/atau di kantor pertanahan selama 30 hari (pendaftaran sistematis) dan 60 hari untuk pendaftaran sporadik (individual) untuk memberi kesempatan pihak yang berkeberatan atas pendaftaran hak atas tanah tersebut²⁴.

d. Pemberian Hak

pemberian hak merupakan pendaftaran tanah yang objeknya merupakan tanah negara dan produknya tidak hanya Hak Milik (HM) tetapi dapat juga berupa Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP),

²⁴ Boedi Harsono, 2008, *ibid.* hlm. 496

Hak Guna Usaha (HGU). Pengertian yang berhubungan dengan pemberian hak atas tanah oleh Waskita dan Hadi Arnowo memiliki batasan sebagai berikut²⁵:

1. Tanah negara tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
2. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan (HPL)
3. Pemberian hak atas tanah secara umum adalah pemberian hak atas bidang tanah yang memenuhi kriteria tertentu kepada penerima hak yang juga memenuhi kriteria tertentu dengan dilakukan suatu penetapan pemberian hak.
4. Perpanjangan jangka waktu hak apabila jangka waktu hak atas tanahnya belum berakhir
5. Pembaruan hak merupakan pemberian hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah atas permohonan karena jangka waktu haknya berakhir.

Uraian tersebut mempertegas bahwa objek pendaftaran tanah pertama kali dengan mekanisme pemberian hak adalah tanah negara namun pengertian pemberian hak dapat pula diperluas sebagai perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah. Tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai negara sendiri adalah tanah yang tidak dipunyai atau tidak dilekatkan suatu hak atas tanah²⁶. Status tanah memiliki kriteria tersendiri untuk dapat diklasifikasikan sebagai tanah negara, berikut klasifikasi tanah negara tersebut²⁷:

1. Tanah Negara (belum pernah dilekati dengan sesuatu hak) meliputi:
 - Surat keterangan Kepala Desa/ Lurah setempat yang isinya bukan tanah milik adat (yasan), tidak termasuk dalam buku C desa atau dalam peta kretek/peta rincian desa (untuk daerah Pulau Jawa dan daerah lain yang terdapat catatan yang lengkap tentang tanah adat/ tanah yasan).

²⁵ Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *op.cit.* hlm. 52

²⁶ Pasal 1 angka (3) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah

²⁷ Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *op.cit.* hlm. 85

- Riwayat tanah/bukti perolehan tanah (hubungan hukum sebagai alas hak) dari hunian/garapan terdahulu.
 - Surat pernyataan penguasaan fisk oleh pemohon yang disaksikan oleh 2 (dua) orang di atas kertas bermaterai cukup, isinya menyatakan tanah yang dimohon dikuasai secara fisik dan tidak dalam keadaan sengketa, apabila terdapat gugatan dari pihak lain menjadi tanggung jawab pemohon.
2. Tanah Negara asal konversi hak barat (Kepres No. 32 Tahun 1979) meliputi:
- Tanah HGU, HGB dan Hak Pakai asal konversi hak barat, jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 1 ayat (1)). Selanjutnya ditata kembali penggunaannya, penguasaan dan pemilikannya dengan memperhatikan tata guna tanahnya, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, keadaan kebun dan penduduknya, rencana pembangunan di daerah, dan kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah tersebut.
 - Tanah-tanah HGU asal konversi hak barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya.
 - Tanah-tanah perkampungan bekas HGB dan Hak Pakai asal konversi hak barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diprioritaskan kepada rakyat yang mendudukinya setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah.
3. Tanah Hak (bersertipikat) yang telah dilepaskan haknya oleh pemilik dibuktikan dengan akta pelepasan hak dari PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) atau berdasarkan putusan pengadilan.

Artinya tanah negara sesungguhnya merupakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara akan tetapi pada prinsipnya tanah tersebut nantinya kembali akan diserahkan kepada masyarakat, badan hukum, atau instansi pemerintah yang memohon pemberian hak di atas tanah tersebut dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi dan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemberian hak atas tanah didahului dengan pembuatan Surat Keputusan (SK) Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kanwil BPN, dan/atau Kepala BPN mengenai jenis hak yang dimohonkan.

Hierarki Kewenangan pembuatan SK pemberian hak tersebut didasarkan pada luas tanah yang dimohonkan sesuai Peraturan Kepala BPN No.2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah²⁸.

Perbedaan mendasar antara pendaftaran pemberian hak dengan konversi, penegasan, dan pengakuan hak adalah dari jenis asal tanah yang dimohonkan untuk didaftarkan. Pendaftaran tanah pertama kali berupa konversi, penegasan, dan pengakuan hak, riwayat tanahnya berasal dari tanah adat atau konversi dari hak milik lama sehingga dalam prosesnya diperlukan pengumuman data fisik dan yuridis untuk memastikan tanah tersebut memang milik pemohon, jika tidak ada sanggahan setelah diumumkan. Sedangkan dalam pemberian hak justru BPN sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan menetapkan dengan membuat SK pemberian hak atas kepada yang berhak berdasarkan kriteria dan syarat tertentu sehingga data fisik dan yuridis tidak diumumkan karena tanah berasal dari tanah negara. Hasil dari pendaftaran dengan pemberian hak juga lebih beragam dapat berupa sertipikat HGB, HGU, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan sedangkan dalam konversi, penegasan, dan pengakuan hak hanya berupa Hak Milik.

Dengan demikian pendaftaran pertama kali memiliki klasifikasi tersendiri jika diuraikan berdasarkan jenis alas hak (alat bukti) dan jenis riwayat tanahnya, ada yang dapat langsung dikonversi sebagai dasar untuk mendaftarkan haknya ada pula yang melalui SK Kepala Kantor BPN. Berdasarkan Pasal 60 ayat (1) dan (2) PMNA No. 3 Tahun 1997 jenis alas hak yang dapat langsung dikonversi dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

²⁸ Waskita dan Hadi Arnowo, 2015, *ibid.* hlm. 55

- 1) Alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah berupa alat bukti untuk pendaftaran hak baru dan pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud masing-masing dalam Pasal 23 dan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
- 2) Alat bukti tertulis yang digunakan untuk pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan lengkap apabila dapat ditunjukkan kepada Panitia Ajudikasi dokumen-dokumen sebagai berikut:
 - a. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (S.1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik, atau
 - b. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
 - c. surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang ber-sangkutan, atau
 - d. sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor Tahun 1959, atau
 - e. surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum maupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya, atau
 - f. petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, atau
 - g. akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
 - h. akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
 - i. akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulaidilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan, atau
 - j. risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
 - k. surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, atau
 - l. surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
 - m. lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, daftar surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian²⁹. Berdasarkan Pasal 36 PP 24 Tahun 1997, pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pengertian data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya³⁰. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya³¹.

Perubahan fisik terjadi kalau diadakan pemisahan, pemecahan, atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah didaftar. Perubahan data yuridis terjadi misalnya jika diadakan pembebanan atau pemindahan hak atas bidang tanah yang sudah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah³².

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini terdiri atas³³:

- a. Peristiwa-peristiwa hukum yang menyebabkan perubahan data yuridis adalah:

²⁹ Pasal 1 angka 12 PP 24/1997

³⁰ Pasal 1 angka (6) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

³¹ Pasal 1 angka (7) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

³² FX Sumarja, 2010, *op. cit.* hlm. 61

³³ FX Sumarja, 2010, *ibid.*

1. peralihan hak karena jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
 2. peralihan hak karena pewarisan;
 3. peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
 4. pembebanan/peralihan hak tanggungan;
 5. hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan;
 6. pembagian hak bersama;
 7. berdasarkan putusan pengadilan/penetapan ketua pengadilan;
 8. pemegang hak ganti nama;
 9. perpanjangan jangka waktu.
- b. peristiwa-peristiwa hukum yang menyebabkan perubahan data fisik adalah:
1. pemecahan bidang tanah;
 2. pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
 3. penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Jika pendaftaran pertama kali berujung pada produk berupa sertipikat untuk menjamin kepastian hukum masyarakat terhadap tanah yang didaftarkan, lain halnya dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang berujung pada pencatatan pada buku tanah dan surat ukur terhadap sertipikat yang telah diterbitkan (perubahan data fisik maupun yuridis akibat suatu perbuatan hukum tertentu terhadap bidang tanah yang telah terdaftar/bersertipikat). Hal ini menunjukkan ada hierarki bahwa kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah baru dapat dilakukan setelah sertipikat terbit. Artinya pemeliharaan data pendaftaran tanah ini merupakan perbuatan-perbuatan hukum yang dimungkinkan untuk dilakukan apabila objek tanah masyarakat telah bersertipikat lazimnya dengan media Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Berdasarkan pengertian tersebut maka sesungguhnya jika suatu bidang tanah telah didaftar, informasi kondisi fisik tanah tersebut dan status hukum tanah tersebut telah tertulis di dalam sertipikat tersebut. Perubahan data fisik dan yuridis sendiri dapat diproses bila tanah tersebut telah terdaftar. Berdasarkan uraian

sebelumnya, salah satu peristiwa yang menyebabkan perubahan data yuridis adalah karena putusan/penetapan ketua pengadilan. Artinya pendaftaran tanah dalam hal ini pemeliharaan data pendaftaran tanah dapat pula dilakukan berdasarkan putusan/penetapan pengadilan dengan catatan tanah telah terdaftar (bersertipikat). Tidak hanya itu, kegiatan pembebanan hak dengan jaminan benda tidak bergerak berupa tanah untuk keperluan modal usaha, oleh kreditor (bank) hanya tanah yang telah bersertipikat (didaftarkan haknya) yang memberi perlindungan hukum untuk dapat dijadikan jaminan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan³⁴. Hal ini mempertegas bahwa negara hanya menjamin dan memfasilitasi perbuatan hukum atas tanah apabila telah bersertipikat.

B. Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Di Indonesia

Mengutip Sambutan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam HUT Agraria ke-50 di Istana Bogor, Jawa Barat, 21 Oktober 2010 ada 5 (lima) Instruksi yakni³⁵:

1. Melanjutkan program agraria, di mana rakyat berpeluang memiliki tanah dan akses untuk penggunaan tanah itu.
2. Penertiban tanah terlantar. Jangan sampai ada hamparan jutaan hektar tanah tapi tidak bertuan, padahal ada pemiliknya yang tidak bertanggung jawab dan akhirnya tidak bisa digunakan rakyat.
3. Melanjutkan penyelesaian konflik dan sengketa pertanahan.
4. Mempercepat legalisasi (sertifikasi) aset-aset tanah milik masyarakat maupun negara.
5. Meningkatkan mutu pelayanan sertifikasi tanah kepada masyarakat dengan baik, yaitu pelayanan yang murah ongkosnya, mudah, dan tidak dipersulit, serta akurat.

³⁴Irma Devita Purnamasari, 2011. *Kioat-Kiat Cerdas, Mudah, dan Bijak Memahami Masalah Hukum Jaminan Perbankan* (Bandung: Penerbit Kaifa) hlm. 4

³⁵Bernhard Limbong, 2014. *Politik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka), hlm. 211

Dari instruksi presiden tersebut dapat diartikan bahwa penyelesaian konflik dan sengketa agraria telah menjadi aspek atau bagian yang tak terpisahkan dalam tatanan perkembangan politik hukum agraria nasional. Poin ke-3 (tiga) dari intruksi presiden saat itu sudah cukup sebagai landasan untuk segera menemukan formula khusus dalam mempercepat menyelesaikan konflik dan sengketa pertanahan. Sebelum lebih lanjut menguraikan mekanisme penyelesaian sengketa, konflik, dan perkara pertanahan maka yang harus dipahami adalah batasan pengertian antara sengketa, konflik dan perkara pertanahan itu sendiri yang menurut Pasal 1 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan adalah sebagai berikut:

- Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disingkat Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.
- Konflik Pertanahan yang selanjutnya disingkat Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.
- Perkara Pertanahan yang selanjutnya disingkat Perkara adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut sesungguhnya dapat disederhanakan pengertian antara sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Apabila sengketa maupun konflik pertanahan telah diajukan untuk diselesaikan melalui pengadilan maka sengketa atau konflik tersebut disebut perkara pertanahan. Skala permasalahan pertanahan juga menentukan penyebutan/penggolongan sebagai konflik atau sengketa pertanahan karena apabila berdampak luas maka disebut konflik sedangkan apabila hanya melibatkan dua pihak dapat dikatakan sebagai sengketa pertanahan.

Salah satu langkah konkrit dari instruksi presiden tersebut yakni dengan di undangkannya Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang bertujuan menuntaskan sengketa pertanahan, namun kenyataannya peraturan ini hanya menjelaskan mekanisme penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan dengan metode mediasi serta petunjuk teknis bagi aparatur BPN untuk beracara dalam perkara pertanahan baik perdata maupun tata usaha negara (TUN) yang melibatkan BPN sebagai salah satu pihak (Tergugat). BPN sebagai lembaga yang mempunyai legitimasi dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dan pengaturan pertanahan di Indonesia sesungguhnya dapat dilibatkan dalam setiap perkara pertanahan, alasannya agar jelas kesesuaian data fisik dan yuridis tanah objek perkara dengan mengintegrasikan pada peta pendaftaran, serta amar putusan hakim dapat serta merta dilaksanakan oleh BPN. Hal ini untuk mencegah amar putusan perkara pertanahan yang telah mempunyai hukum tetap dikategorikan tidak tepat sasaran dan cenderung kabur.

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan dalam menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan tersebut, langkah yang paling inovatif dan berorientasi dalam membentuk kepastian hukum salah satunya adalah dengan ide pembentukan pengadilan khusus pertanahan. Ide pembentukan pengadilan khusus pertanahan diwacanakan salah satunya oleh Elza Syarif dalam bukunya "Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan". Ide tersebut menurut penulis sebagai langkah tepat mengingat posisi hukum agraria (pertanahan) di Indonesia yang telah menjadi hukum yang mandiri sejak di

undangannya UUPA yang mengandung unsur hukum administrasi negara, publik dan privat³⁶.

Ide pembentukan pengadilan khusus pertanahan tidak serta-merta hanya karena kekhususan hukum agraria sebagai cabang ilmu hukum. Hal ini lebih karena pertimbangan beberapa perkara pertanahan yang tak kunjung memberi kepastian dan terselesaikan dengan adil. Pengetahuan hakim tentang hukum pertanahan masih dianggap kurang memadai terbukti dengan ditemukannya putusan pengadilan terhadap objek perkara yang sama namun putusan saling bertentangan³⁷. Elza sayarif mencontohkan perkara terhadap objek tanah di Jl. Jendral Sudirman Kav. 63 Seluas ±5236 m² yang intinya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan PT. Harangganjang Sebagai Pemilik sah lahan, ternyata terhadap objek yang sama digugat oleh PT. Graha Metropolitan Nuansa yang anehnya perkara tetap diproses dan menghasilkan putusan yang bertentangan dengan putusan sebelumnya yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, pada kenyataannya ternyata hakim tidak memperhatikan prinsip *ne bis in idem* sehingga perkara pertanahan sering berlarut-larut tiada henti (*never ending*)³⁸.

Saat ini wacana pembentukan Pengadilan Agraria dianggap sebagai solusi tepat mengatasi konflik dan sengketa pertanahan agar dapat tuntas dan memenuhi rasa keadilan yang hingga saat ini terus disuarakan, namun untuk saat ini

³⁶ Elza Syarief, 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. (jakarta: PT. Gramedia). Hlm. 372

³⁷ Elza Syarief, 2012. *Ibid*. Hlm. 300

³⁸ Elza Syarief, 2012. *Ibid*. Hlm. 329

mekanisme penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan dapat digolongkan sebagai berikut³⁹:

1. Melalui Pengadilan (Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara)
2. ADR (*Alternative Dispute Resolution*) atau Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan

Artinya dengan penggolongan tersebut masyarakat dihadapkan pada pilihan metode dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang dihadapi.

1. Penyelesaian Perkara Pertanahan Melalui Pengadilan

Sistem peradilan di Indonesia mengenal adanya 4 (empat) macam lingkungan peradilan di bawah Mahkamah agung sebagai salah satu puncak kekuasaan kehakiman yaitu⁴⁰:

- a. Peradilan Umum (Perdata dan Pidana);
- b. Peradilan Agama;
- c. Peradilan Militer;
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Tidak semua lingkungan peradilan tersebut mempunyai kompetensi untuk menyelesaikan perkara pertanahan. Secara garis besar hanya 2 (dua) lingkungan peradilan yang selama ini berkompetensi menyelesaikan perkara pertanahan yaitu Peradilan Umum yang dapat dilihat pada yurisprudensi putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 701 K/Pdt/1997 tanggal 24 Maret 1999, dan Putusan MA No. 1816 K/Pdt/1989 tanggal 22 oktober 1992 dan Peradilan TUN dapat dilihat dalam Pasal 2, Pasal 5 ayat (1), Pasal 50, Pasal 51 UU No 5 tahun 1986⁴¹.

³⁹ Bernhard Limbong, 2014, *Politik Pertanahan*. (Jakarta:Margareth Pustaka) hlm. 122

⁴⁰ Bernhard Limbong, 2014, *op.cit*, hlm.124

⁴¹ Bernhard Limbong, 2014. *ibid* hlm. 124

Berdasarkan uraian tersebut menandakan sesungguhnya dalam praktik peradilan, lingkup peradilan yang dapat memutus perkara pertanahan hanya pada Peradilan Umum dan Peradilan TUN serta jenis perkara pertanahan yang ditangani Peradilan Umum dan peradilan TUN sesungguhnya berbeda. hal ini juga ditegaskan oleh Siringoringo yang menyatakan⁴²:

“Kalau terjadi gugatan mengenai tanah diajukan ke Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam waktu yang bersamaan, maka yang menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara hanya mengenai sertipikat tanahnya, apakah prosedur penerbitannya sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan mengenai kepemilikan adalah wewenang Peradilan Umum. Dengan demikian tidak perlu menunggu putusan mengenai tanah tersebut milik siapa”

pernyataan Siringoringo tersebut justru lebih spesifik menguraikan kompetensi antara Peradilan Umum dengan Peradilan TUN dalam menyelesaikan perkara yang berkaitan dengan pertanahan, yaitu dalam menguji keabsahan prosedur penerbitan sertipikat merupakan kompetensi Peradilan TUN dan terkait kepemilikan secara perdata merupakan kompetensi Peradilan Umum.

a. Penyelesaian Perkara Pertanahan di Pengadilan Umum,

Penyelesaian perkara pertanahan melalui sistem peradilan umum secara garis besar dapat di golongan menjadi penyelesaian perkara pertanahan karena gugatan perdata, permohonan, dan karena tindak pidana⁴³.

1) Gugatan Perdata

Sudikno Mertokusomo juga mempergunakan istilah gugatan yakni berupa tuntutan perdata (*bürgerlik vor denj*) sehubungan dengan hak

⁴² Siringoringo dkk, 2011, *Buku Pintar Menjawab Permasalahan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara* (Bogor: Ghalia Indonesia) hlm. 227

⁴³ Elza Syarief, 2012, *ibid* hlm.

yang dipersengketakan dengan pihak lain⁴⁴. Artinya gugatan perdata berawal dari sengketa atau selisih antara para pihak (kedua belah pihak) dalam hal ini Tergugat maupun Penggugat. Posisi para pihak dapat dijelaskan sebagai berikut⁴⁵:

1. Yang mengajukan penyelesaian sengketa disebut dan bertindak sebagai Penggugat
2. Sedangkan yang ditarik sebagai pihak lawan dalam penyelesaian disebut Tergugat.

Dengan demikian ciri yang melekat pada gugatan perdata adalah:

- a. Permasalahan hukum yang diajukan ke pengadilan mengandung sengketa (*disputes, differences*)
- b. Sengketa terjadi di antara para pihak, paling kurang dua pihak.
- c. Gugatan perdata bersifat partai (*party*), dengan komposisi: pihak yang satu bertindak dan berkedudukan sebagai penggugat dan pihak lain, berkedudukan sebagai tergugat.

Surat gugatan diajukan penggugat atau kuasanya kepada ketua Pengadilan Negeri pada daerah hukumnya atau domisili tergugat sesuai Pasal 118 HIR, namun untuk perkara pertanahan kompetensi relatif mengajukan gugatan disesuaikan dengan lokasi atau daerah hukum barang tidak bergerak tersebut (tanah) sehingga gugatan diajukan di Pengadilan Negeri pada wilayah hukum benda (tanah) tersebut⁴⁶.

Gugatan sengketa pertanahan yang diajukan ke Pengadilan Negeri untuk dapat diputus dan diselesaikan umumnya akibat wanprestasi dalam perjanjian hak atas tanah, jual-beli tanah, sewa-menyewa tanah, kredit bank dengan jaminan tanah, pewarisan, atau kepemilikan hak atas tanah⁴⁷. Artinya untuk menyelesaikan perkara pertanahan dengan gugatan perdata unsur terpenting yang harus terpenuhi adalah adanya objek berupa tanah

⁴⁴ Elza Syarief, 2012, *op. cit*, hlm. 228

⁴⁵ Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 229

⁴⁶ Elza Syarief, 2012, *ibid* hlm. 230

⁴⁷ Elza Syarief, 2012, *ibid*

sebagai objek perkara serta adanya unsur perbedaan pendapat atau dengan kata lain didahului oleh sengketa oleh para pihak sehingga dapat diajukan gugatan.

Surat gugatan yang diajukan ke ketua Pengadilan Negeri setidaknya memuat beberapa hal yaitu⁴⁸:

1. Keterangan lengkap tentang pihak yang digugat seperti nama, alamat, dan pekerjaan.
2. Dasar gugatan (*fundamentum petendi*) atau bagian posita yang memuat uraian tentang fakta-fakta atau peristiwa hukum yang menjadi dasar gugatan
3. Hal yang dimohon atau dituntut pengugat agar diputuskan pengadilan, oleh hakim dirumuskan dalam *petitum* (pokok tuntutan).
4. Tuntutan dapat dirinci menjadi dua jenis yaitu tuntutan *primair* yang merupakan tuntutan pokok dan tuntutan *subsidiar* yang merupakan tuntutan pengganti bila yang pokok ditolak hakim.

Penyelesaian perkara melalui gugatan perdata selanjutnya akan dihasilkan putusan pengadilan yang kemudian dapat pula dilakukan upaya hukum oleh pihak yang merasa kurang puas atas putusan pengadilan tersebut⁴⁹. Upaya hukum tersebut dapat diuraikan sebagai berikut⁵⁰:

a) Upaya hukum biasa,

Upaya hukum biasa adalah upaya hukum yang dipergunakan bagi putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap. Upaya hukum biasa meliputi⁵¹:

⁴⁸ Elza Syarief, 2012, *ibid*

⁴⁹ Ishaq, 2014, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada), hlm. 263

⁵⁰ Lililk Mulyadi, 2009. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Perdata Indonesia (Teori, Praktik, Teknik Membuat dan Permasalahannya)* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), hlm.310

⁵¹ Lililk Mulyadi, 2009. *ibid* hlm. 310

- Upaya Hukum Perlawanan/*verzet*,

Upaya hukum perlawanan/*verzet* diatur dalam Pasal 123 ayat (3) jo Pasal 129 HIR atau 149 ayat (3) jo Pasal 153 Rbg, yang dilakukan sebagai upaya terhadap putusan ketidakhadiran (*Verstek*). Adapun tenggang waktu untuk mengajukan *verzet*/perlawanan (Pasal 129 ayat (1) HIR, Pasal 153 ayat (1) RBg) adalah sebagai berikut ⁵²:

1. dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak pemberitahuan putusan, jika pemberitahuan itu disampaikan dan diterima sendiri oleh tergugat. Contoh: Putusan diberitahukan tanggal 1 Januari 2009, maka masa *verzet* yaitu tanggal 2 sampai dengan 15 Januari 2009, jadi 14 (empat belas) hari. Pada tanggal 16 Januari putusan telah berkekuatan hukum tetap, dan *verzet* tidak boleh diajukan lagi
2. Jika putusan *verstek* tersebut tidak dapat secara langsung diberitahukan kepada orang yang dikalahkan, maka tenggang waktu tersebut pada butir 1 (satu) ditambah 8 (delapan) hari terhitung hari berikutnya sejak adanya teguran untuk melaksanakan putusan tersebut. contoh: teguran dilakukan kepada tergugat di Pengadilan Negeri/Agama tanggal 1 Januari 2009. Maka masa *verzet* yaitu tanggal 2 Januari sampai dengan tanggal 9 Januari 2009. Pada tanggal 10 Januari 2009 *verzet* sudah tidak boleh lagi diajukan.
3. Apabila terjadi seperti tersebut angka 2 di atas, dan ternyata pada waktu dipanggil untuk ditegur tergugat tidak datang menghadap, kemudian Ketua Pengadilan mengeluarkan perintah eksekusi. Dalam hal ini maka batas waktu *verzet* adalah 8 hari setelah hari tanggal eksekusi (Pasal 197 HIR), contoh: pelaksanaan eksekusi tanggal 1 Januari 2009. Maka masa *verzet* yaitu tanggal 2 Januari sampai dengan 9 Januari 2009. Pada Tanggal 10 Januari 2009 sudah tidak boleh diajukan *verzet*.

Pada dasarnya perlawanan terhadap putusan *verstek* hanya dapat dilakukan satu kali dan apabila dalam pemeriksaan tentang perlawanannya telah memperoleh putusan, tergugat tidak dapat lagi mengajukan perlawanan/*verzet* untuk kedua kalinya dan jika

⁵² Ishaq, 2014, *op cit.* hlm 263

Tergugat masih juga mengajukan perlawanan, harus dinyatakan tidak dapat diterima (Pasal 129 ayat (5) HIR, Pasal 153 ayat (6) Rbg⁵³. Artinya perlawanan hanya dilakukan, diproses dan putus sekali dalam setiap perkara yang diajukan *verzet*.

- Upaya Hukum Banding

Peradilan tingkat banding dilakukan oleh pengadilan tinggi yang merupakan peradilan “ulangan” atau “revisi” dari putusan pengadilan negeri. Sebagai peradilan ulangan maka pengadilan tinggi memeriksa perkara perdata dalam keseluruhannya, baik mengenai fakta maupun penerapan hukumnya⁵⁴. Hal ini menandakan bahwa upaya hukum banding merupakan langkah hukum yang dapat ditempuh oleh Penggugat maupun Tergugat jika putusan pengadilan negeri dirasa belum memuaskan dan adil. Peradilan tingkat banding biasa juga disebut dengan istilah peradilan tingkat kedua⁵⁵. Pada dasarnya, eksistensi upaya hukum banding ideal dilakukan oleh para pihak yang merasa dirugikan/pihak yang dikalahkan oleh putusan pengadilan negeri atau yang bersangkutan (Pasal 6 UU No. 20 Tahun 1947, Pasal 199 RBg., dan Pasal 21 ayat (1) UU No. 4 tahun 2004)⁵⁶.

Syarat dan prosedur banding adalah sebagai berikut⁵⁷:

⁵³ Liliik Mulyadi, 2009. *Op cit.* hlm. 312

⁵⁴ Liliik Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 313

⁵⁵ Liliik Mulyadi, 2009. *Ibid.*

⁵⁶ Liliik Mulyadi, 2009. *Ibid.*

⁵⁷ Ishaq, 2011, *op cit.* hlm. 264

1. Hanya Putusan Pengadilan Negeri mengenai perkara yang harga gugatannya lebih dari Rp. 100,- (seratus rupiah) sajalah yang dapat dimintakan banding
2. Apabila suatu putusan diucapkan dengan *verstek* atau diluar hadirnya tergugat, pihak tergugat tidak boleh mengajukan banding, dan hanya boleh mengajukan perlawanan atau bantahan saja
3. Apabila penggugat berkeberatan atas putusan hakim Pengadilan Negeri diluar hadirnya tergugat (*verstek*), maka pengugat dapat mengajukan banding. Dalam hal ini, tergugat dapat juga mengajukan hak perlawanan atas putusan pengadilan negeri tersebut.
4. Kalau tergugat tidak dapat mempergunakan hak perlawanan dalam pemeriksaan ulang (banding) (Pasal 8 UU No. 20/1947, 200 R.Bg)
5. Permohonan banding tersebut disampaikan pada panitera Pengadilan Negeri yang menjatuhkan putusan, baik secara tertulis maupun secara lisan dalam tenggang waktu empat belas hari terhitung mulai hari berikutnya hari pengumuman putusan kepada yang berkepentingan. Tenggang waktu tersebut dijadikan tiga puluh hari jika pemohon banding berdiam di luar daerah hukum tempat Pengadilan Negeri atau bersidang untuk Jawa dan Madura, sedangkan untuk luar jawa dan madura tenggang waktu tersebut dijadikan enam minggu.
6. Pemohon banding harus dsertai dengan pembayaran *persekot* ongkos perkara banding yang jumlahnya ditaksir oleh panitera Pengadilan Negeri tersebut.

Apabila tenggang waktu yang telah ditentukan di atas sudah lampau, demikian juga biaya perkara tidak disetor, permohonan banding itu tidak dapat diterima (Pasal 7 UU No. 20/1947, Pasal 199 R.Bg.)⁵⁸. Selanjutnya pemohon banding yang diterima, kemudian dicatat oleh panitera Pengadilan Negeri dalam daftar yang disediakan untuk itu, lanjutnya panitera menyampaikan pemberitahuan permohonan banding disertai dengan surat memori banding yang berisi alasan-alasan diminta banding. Sedangkan

⁵⁸ Ishaq, 2011, *ibid.* hlm.265

bagi pihak terbanding dapat juga memasukkan surat kontra memori banding⁵⁹.

- Kasasi

Upaya hukum kasasi (*Cassatie*) adalah lembaga hukum yang dilahirkan di Prancis dengan istilah "*Cassation*" dan berasal dari kata kerja *cassier* yang berarti membatalkan atau memecahkan⁶⁰. Dikaitkan dengan sistem peradilan di Indonesia, maka dapat diartikan sebagai salah satu tindakan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagai pengawas tertinggi atas putusan-putusan pengadilan-pengadilan lain tetapi bukan merupakan pemeriksaan tingkat ketiga, karena hanya diperiksa penerapan hukumnya⁶¹. Uraian tersebut menegaskan bahwa dalam upaya hukum kasasi ini tidak diperiksa lagi mengenai duduknya perkara atau peristiwa-peristiwa serta pembuktian dalam perkara tersebut namun yang diperiksa hanyalah hukumnya sehingga tentang terbukti tidaknya peristiwa tidak akan diperiksa.

Yang dapat mengajukan permohonan kasasi dalam perkara perdata ialah pihak-pihak berperkara atau wakilnya yang khusus dikuasakan untuk itu (Pasal 44 ayat (1) huruf a UU No. 3 Tahun 2009), jaksa agung karena jabatannya dalam hal permohonan kasasi demi kepentingan hukum (Pasal 45 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004), dan permohonan kasasi tersebut dapat diajukan hanya satu kali terhadap perkara yang telah menggunakan upaya

⁵⁹ Ishaq, 2011, *ibid*.

⁶⁰ Lililk Mulyadi, 2009, *op cit*. hlm 334

⁶¹ Lililk Mulyadi, 2009, *ibid*. hlm. 334

hukum banding, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang (Pasal 43 UU No. 3 tahun 2009)⁶². Hal ini menandakan bahwa upaya hukum kasasi hanya diperkenankan pada perkara yang telah diperiksa dalam upaya banding sehingga secara eksplisit bahwa upaya hukum kasasi hanya diajukan satu kali terhadap putusan yang telah melalui upaya banding.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UU No. 3 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung diatur alasan-alasan yang dapat diajukan untuk melakukan kasasi yaitu⁶³:

- a) Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang, hal ini terkait kompetensi relatif dan kompetensi absolut peradilan dalam megadili suatu perkara;
- b) Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
- c) Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan, hal ini dikaitkan dengan syarat formal dalam persidangan misalnya dapat disebutkan jika sidang pemeriksaan pengadilan tidak dilakukan terbuka untuk umum, mengakibatkan batalnya putusan menurut hukum (Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No. 4 Tahun 2004), begitupula halnya semua putusan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan jika tidak dilakukan demikian akan batal.

b) Upaya Hukum Luar Biasa

- Peninjauan Kembali

Pada hakikatnya upaya hukum peninjauan kembali diatur di dalam pasal 23 UU No. 4 Tahun 2004 serta dalam Pasal 34 dan Pasal 67-76 UU No. 3 Tahun 2009, upaya hukum Peninjauan

⁶² Liliik Mulyadi, 2009, *ibid.*

⁶³ Liliik Mulyadi, 2009, *ibid.* hlm. 337

Kembali (*request civil*) merupakan suatu upaya agar putusan pengadilan negeri, pengadilan tinggi, ataupun mahkamah agung yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), mentah kembali⁶⁴. Pada prinsipnya peninjauan kembali tidak menanggihkan eksekusi dan peninjauan kembali ini harus diajukan sendiri oleh para pihak yang berperkara, ahli warisnya, atau seorang wakilnya yang khusus dikuasakan untuk itu⁶⁵. Hal ini menegaskan bahwa peninjauan kembali tidak berkaitan dengan prosedural tahapan persidangan hingga eksekusi, hal ini dapat pula dilihat dari pelaksanaan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat dilaksanakan tanpa menunggu hasil putusan upaya hukum peninjauan kembali.

Terhadap diajukannya peninjauan kembali secara limitatif, maka Pasal 67 UU No. 3 Tahun 2009 menyebutkan alasan-alasan peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yaitu:

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lain yang diketahui setelah perkara diputus, atau didasarkan bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu. (ketentuan ini tenggang waktunya 180 hari sejak diketahui adanya kebohongan, tipu muslihat, atau sejak putusan hakim pidana telah mempunyai kekuatan hkum tetap)
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan, aspek ini lazim disebut *novum*, dan mengenai tenggang waktunya dalah 180 hari sejak ditemukannya *novum* yang hari dan tanggal

⁶⁴ Liliik Mulyadi, 2009, *ibid.* hlm. 351

⁶⁵ Liliik Mulyadi, 2009, *ibid.*

- ditemukannya dibuat dibawah sumpah serta disahkan pejabat berwenang (Pasal 69 huruf b UU No. 3 Tahun 2009)
- c. Apabila telah dikabulkan mengenai suatu hal yang tidak dituntut, atau lebih daripada yang dituntut, tenggang waktu peninjauan kembali ini adalah 180 hari terhitung sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak berperkara (Pasal 69 huruf c UU No. 3 Tahun 2009)
 - d. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya. tenggang waktu peninjauan kembali ini adalah 180 hari terhitung sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak berperkara (Pasal 69 huruf c UU No. 3 Tahun 2009)
 - e. Putusan bertentangan antara satu dan lainnya, dalam hal ini terdapat pihak yang sama, soal yang sama, atas dasar yang sama, pengadilan yang sama dan/atau sama tingkatnya. tenggang waktu peninjauan kembali ini adalah 180 hari terhitung sejak putusan terakhir yang bertentangan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak berperkara (Pasal 69 huruf e UU No. 3 Tahun 2009)
 - f. Apabila suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim, atau suatu kekeliruan yang nyata, tenggang waktu peninjauan kembali ini adalah 180 hari terhitung sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak berperkara (Pasal 69 huruf c UU No. 3 Tahun 2009)

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa peninjauan kembali merupakan upaya hukum terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan hanya dapat dilakukan pihak yang berperkara dengan alasan-alasan atau dalil sesuai Pasal 67 UU No. 3 Tahun 2009 yang telah diuraikan sebelumnya.

- Perlawanan Pihak Ketiga (*Derden Verzet*)

Derden Verzet merupakan bantahan atau perlawanan pihak ketiga terhadap subjek pihak-pihak yang terdapat dalam suatu perkara yang telah diputus yang belum mempunyai kekuatan

hukum tetap⁶⁶. Artinya *Derden Verzet* merupakan perlawanan atau upaya hukum yang dilakukan bukan oleh Pengugat maupun Tergugat melainkan pihak baru yang merasa haknya dirintangi dengan catatan belum ada putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. *Derden Verzet* tidak sepenuhnya hanya berlaku pada perkara yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap, karena Lilik Mulyadi menjabarkan bahwa⁶⁷:

“perlawanan tersebut dapat ditujukan terhadap putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap ataupun putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), tetapi belum dilaksanakan eksekusi dan kemudian perlawanan tersebut dapat diajukan terhadap penetapan sita *conservatoir* dalam suatu perkara, pentapan eksekusi terhadap putusan serta-merta (*uitvoerbaar bij voorraad*), atau juga terhadap penetapan eksekusi berdasarkan ketentuan Pasal 224 HIR yang dapat berupa eksekusi *groose* akta pengakuan utang, hipotik, dan *credietverband*, atau dapat pula terhadap putusan perdamaian (*dading*)”

Artinya upaya hukum *Derden Verzet* dapat pula dilakukan ketika perkara telah diputus dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan akan dieksekusi. Upaya *Derden Verzet* secara eksplisit terkait perkara dengan kepemilikan suatu benda, sehingga yang perlu diperhatikan oleh Pelawan adalah mampu membuktikan bahwa barang yang disita tersebut merupakan miliknya⁶⁸.

Pihak ketiga yang mengajukan *Derden Verzet* tersebut disebut dengan Pelawan/Pembantah, yang berhadapan dengan pihak semula, yaitu Pengugat menjadi Terlawan I dan Tergugat menjadi

⁶⁶ Ishaq, 2014, *op. cit.*, hlm. 267

⁶⁷ Lilik Mulyadi, 2009, *op. cit.* hlm 353

⁶⁸ Lilik Mulyadi, 2009, *ibid*, hlm. 352

Terlawan II⁶⁹. Artinya dalam perkara yang diajukan *derden verzet* posisi para pihak telah diatur sedemikian rupa sehingga posisi Penggugat dan Tergugat beralih menjadi Terlawan.

2) Permohonan

Permohonan atau gugatan *voluntair* adalah permasalahan perdata yang diajukan dalam bentuk permohonan dan ditandatangani pemohon atau kuasa hukumnya yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri⁷⁰.

Ciri khusus dari gugatan ini adalah⁷¹:

Masalah yang diajukan bersifat kepentingan sepihak semata, tidak bersentuhan dengan hak dan kepentingan orang lain. Jadi pada prinsipnya tanpa sengketa dengan pihak lain (*without disputes or differnce with another party*) dengan kata lain tidak ada orang lain atau pihak ketiga yang ditarik sebagai lawan. Contoh dari permohonan ini adalah permohonan hak waris seorang anak setelah orang tuanya meninggal.

Berdasarkan uraian tersebut jika dikaitkan dengan pendaftaran tanah maka apabila produk dari permohonan atau gugatan *voluntair* berupa penetapan ahli waris ditetapkan oleh pengadilan negeri, maka ahli waris dapat memohon pendaftaran hak atas tanah dalam hal ini peralihan hak karena pewarisan berdasarkan penetapan pengadilan negeri tersebut. Landasan hukum yurisdiksi permohonan atau gugatan *voluntair* didasarkan pada Pasal 2 dan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah

⁶⁹ Ishaq, 2014, *op. cit*, hlm. 267

⁷⁰ Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 117

⁷¹ Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 227

dengan UU No. 35 Tahun 1999 dan terakhir menjadi UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman⁷².

3) Tindak Pidana Perkara Pertanahan

Selain dalam KUHP, UUPA juga mengatur tentang ketentuan pidana atau dengan kata lain tindak pidana dalam sengketa pertanahan tidak hanya diatur dalam KUHP namun juga klasifikasinya diatur pula dalam UUPA. Berikut beberapa tindak pidana menurut KUHP dan UUPA⁷³:

1. Kejahatan berupa penyerobotan tanah diatur dalam Pasal 167 dan 168 KUHP
2. Kejahatan berupa pemalsuan surat-surat tanah masing-masing diatur Pasal 263, 264, 266, dan 274 KUHP
3. Kejahatan berupa penggelapan hak atas barang tidak bergerak seperti tanah, rumah dan sawah diatur dalam Pasal 384 KUHP
4. Pelanggaran sebagaimana yang diatur dalam Pasal 52 UUPA

Masalah-masalah tersebut masuk ranah hukum pidana sehingga pembuktiannya melalui proses pemeriksaan perkara pidana di Pengadilan Negeri. Hukum acara pidana yang digunakan sesuai dengan UU No. 8 Tahun 1981, putusan perkara pidana tersebut sifatnya hanya memberikan hukuman kepada pelaku tindak pidana, bukan menentukan kepemilikan hak atas tanah⁷⁴.

b. Penyelesaian Perkara Pertanahan Melalui Pengadilan TUN

Perkara pertanahan dalam peradilan TUN sesungguhnya diawali dengan adanya sengketa TUN. Landasan hukum kompetensi perkara yang dapat diajukan ke pengadilan TUN dapat secara rinci ditemukan pada UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009

⁷² Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 227

⁷³ Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 234

⁷⁴ Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 234

tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yang Secara garis besar sengketa TUN dapat diselesaikan dengan dua prosedur yaitu⁷⁵:

1. Melalui Upaya Administrasi (Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986)
 Cara ini merupakan prosedur yang dapat ditempuh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu KTUN. Bentuk upaya administrasi adalah:
 - a. Banding Administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan.
 - b. Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan itu.
2. Melalui gugatan
 Subjek atau pihak-pihak yang berperkara di Pengadilan TUN ada dua pihak, yaitu:
 - a. Pengugat, yaitu seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikelurkannya KTUN oleh badan atau pejabat TUN baik di pusat atau di daerah.
 - b. Tergugat, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disederhanakan bahwa perkara Tata Usaha Negara terjadi karena adanya sengketa TUN. Sengketa TUN sendiri terjadi karena adanya KTUN yang diterbitkan oleh pejabat TUN, sehingga KTUN tersebut menyebabkan ada penggugat (orang/badan hukum) merasa dirugikan, sehingga sesungguhnya objek perkara TUN adalah KTUN. Dalam hal ini KTUN berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU PTUN dapat diartikan sebagai:

suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata;

⁷⁵ Elza Syarief, 2012, *ibid*, hlm. 235

Berdasarkan pengertian tersebut jika dikaitkan dengan perkara pertanahan maka yang menjadi objek sengketa dalam hal ini adalah keputusan pejabat di Kantor Pertanahan, Kanwil BPN, dan/atau Kepala BPN. KTUN yang kemudian berimplikasi atau menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum yang dalam hukum pertanahan bisa dikategorikan sebagai sertipikat (produk pendaftaran tanah), maupun pencatatan karena perubahan data yuridis dan fisik di sertipikat. Artinya *output* kegiatan pendaftaran tanah dapat menjadi objek perkara TUN. KTUN yang menjadi objek perkara dapat diperluas yang awalnya hanya berupa KTUN yang identik dengan terbitnya suatu keputusan secara nyata namun KTUN dapat pula dimaknai sebagai tindakan pejabat TUN yang tidak atau enggan menerbitkan KTUN yang dimohonkan⁷⁶.

Hal ini terlihat dari Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN diatur alasan menggugat suatu KTUN ke Pengadilan TUN yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut maka sesungguhnya dalam perkara TUN proses pembuktian yang dilakukan dilandaskan gugatan yang terkait pada benar atau tidaknya prosedur penerbitan KTUN atau apakah dalam proses

⁷⁶ Penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN

penerbitan KTUN telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?. Sehingga perkara TUN mempunyai ciri khusus yakni proses menguji keabsahan dan legalitas KTUN yang diterbitkan pejabat atau badan TUN.

Ada beberapa upaya hukum yang dapat ditempuh oleh para pihak dalam penyelesaian sengketa TUN, baik terhadap putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap maupun terhadap putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap adalah perlawanan, banding, dan kasasi, yang dikenal dengan sebutan upaya hukum biasa. Sedangkan upaya hukum terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap adalah peninjauan kembali (*request civil*) dan perlawanan pihak ketiga (*derden verzet*) yang dikenal dengan sebutan upaya hukum istimewa atau upaya hukum luar biasa⁷⁷. Lebih spesifik dapat diuraikan sebagai berikut⁷⁸:

a. Perlawanan (*verzet*)

Perlawanan merupakan upaya hukum terhadap penetapan yang diputuskan oleh ketua pengadilan dalam rapat permusyawaratan (prosedur dismissal)⁷⁹. Artinya perlawanan dalam Perkara PTUN merupakan upaya hukum pengugat yang dapat dilakukan ketika Ketua Pengadilan TUN

⁷⁷ Zairin Harahap, 2010. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Raja Grafindo), Hlm. 165

⁷⁸ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*, hlm. 166

⁷⁹ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*. hlm. 165

dalam rapat permusyawaratan menetapkan gugatan tidak dapat diterima sebelum gugatan melalui proses pembuktian atau persidangan.

Perlawanan diajukan oleh penggugat terhadap penetapan dismissal pada dasarnya membantah alasan-alasan yang digunakan oleh Ketua Pengadilan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 62 ayat (1) huruf a,b,c,d dan e UU PTUN. Tenggang waktu mengajukan perlawanan adalah 14 (empat belas) hari sejak penetapan tersebut dikeluarkan oleh ketua pengadilan. Perlawanan diperiksa dan diputus oleh pengadilan dengan acara singkat. Dalam hal perlawanan dibenarkan oleh pengadilan, maka penetapan ketua pengadilan tersebut di atas menjadi gugur demi hukum, dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus, dan diselesaikan menurut acara biasa.

Apabila perlawanan ditolak, maka penetapan hakim yang diputus dalam rapat permusyawaratan menjadi tetap berlaku. Dengan demikian gugatan tetap dinyatakan tidak dapat diterima, atau tidak berdasar. Terhadap putusan penolakan tersebut penggugat tidak dapat mengajukan upaya hukum banding, maupun kasasi. Wicipto Setiadi, mengatakan dalam hal penggugat tidak dapat menerima putusan tersebut, satu-satunya kemungkinan adalah mengajukan gugatan Baru, sepanjang tenggang waktu mengajukan gugatan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU PTUN masih berlaku⁸⁰.

⁸⁰ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 167

b. Banding,

Pengaturan mengenai upaya hukum banding diatur dalam pasal 122 sampai dengan Pasal 130 UU PTUN. Pasal 122 UU PTUN menyebutkan bahwa terhadap putusan PTUN dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Selanjutnya Pasal 123 UU PTUN menyebutkan bahwa pemeriksaan banding dilakukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan pengadilan itu diberitahukan kepadanya secara sah⁸¹. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa untuk upaya hukum banding dapat dilakukan oleh pengugat maupun tergugat dengan syarat tenggang waktu terpenuhi, yaitu sebelum jatuh tempo jangka waktu 14 hari sejak diberitahukannya putusan pengadilan kepada para pihak secara sah. Penguat maupun tergugat diberi waktu 14 hari sejak diberitahukannya putusan PTUN untuk menyiapkan dan mengajukan banding apabila putusan PTUN dianggap belum adil.

Asas peradilan diselenggarakan dalam dua tingkat pada dasarnya dilatarbelakangi pemikiran dan keyakinan bahwa putusan pengadilan tingkat pertama itu belum tentu sudah memenuhi kepastian hukum dan rasa keadilan, dari para pencari keadilan, oleh karena itu perlu pemeriksaan ulang oleh pengadilan yang lebih tinggi yang juga dikenal dengan pengadilan tingkat banding. Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam tingkat bandingpun hakim tidak boleh mengabulkan lebih daripada

⁸¹ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 168

yang dituntut atau memutuskan hal-hal yang tidak dituntut⁸². Ini berarti bahwa hakim dalam tingkat banding harus membiarkan putusan dalam tingkat pertama, sepanjang tidak dibantah dalam tingkat banding (*tantum devolutum quantum appellatum*)⁸³. Tidak semua Putusan PTUN dapat dimintakan upaya hukum banding, Putusan PTUN yang tidak dapat dimintakan upaya hukum banding adalah⁸⁴:

1. Penetapan Ketua PTUN mengenai permohonan untuk berperkara dengan cumacuma berdasarkan Pasal 61 ayat (2) merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir, khususnya Magi permohonan yang ditolak.
2. Penetapan Dismisal Ketua Pengadilan berdasarkan Pasal 62 ayat 3 hump a UU PTUN.
3. Putusan PTUN terhadap perlawanan yang diajukan penggugat atas penetapan dismissal berdasarkan Pasal 62 ayat (6) UU PTUN.
4. Putusan pengadilan mengenai gugatan perlawanan pihak ketiga sebelum pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap berdasarkan Pasal 118 ayat (2) berlaku ketentuan Pasal 62 dan 63.
5. Putusan PTUN sebagai pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat di lawan atau dim intakan pemeriksaan banding.

c. Kasasi,

mengenai upaya hukum kasasi diatur dalam Pasal 131 UU PTUN

yang mengatur:

1. Terhadap putusan tingkat terakhir pengadilan dapat dimintakan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung.
2. Acara pemeriksaan kasasi dilakukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) UU No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Tenggang waktu mengajukan upaya hukum kasasi adalah 14 (empat belas) hari, sesudah putusan atau penetapan pengadilan yang dimaksudkan diberitahukan kepada pemohon. Permohonan kasasi ini

⁸²Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 169

⁸³Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 169

⁸⁴Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 169

disampaikan pemohon secara tertulis atau lisan melalui panitera pengadilan tingkat pertama yang telah memutus perkaranya. Selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah permohonan kasasi terdaftar, panitera memberitahukan secara tertulis mengenai permohonan kasasi itu kepada pihak lawan. Dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah permohonan dicatat dalam buku daftar, pemohon kasasi wajib menyampaikan memori kasasi yang memuat alasan-alasan permohonan kasasi.

Panitera dalam tenggang waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari harus menyampaikan salinan memori kasasi itu kepada pihak lawan. Dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya salinan memori kasasi, maka pihak lawan harus sudah mengajukan surat jawaban terhadap memori kasasi kepada panitera. Dalam, waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah menerima memori kasasi dan jawaban terhadap memori kasasi, panitera mengirimkan permohonan kasasi, memori kasasi, jawaban atas memori kasasi, beserta berkas perkaranya kepada Mahkamah Agung. Permohonan upaya kasasi dapat diajukan dalam hal⁸⁵:

- Permohonan upaya kasasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali.
- Permohonan kasasi hanya dapat dilakukan jika terhadap perkaranya pemohon telah menggunakan upaya hukum banding.
- Pihak yang dapat mengajukan upaya hukum kasasi adalah pihak yang berperkara atau wakilnya.

Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam tingkat kasasi tidak diperiksa tentang duduknya perkara atau faktanya tetapi tentang

⁸⁵ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 170

hukumnya, sehingga tentang terbukti tidaknya peristiwa tidak akan diperiksa⁸⁶. Hal ini menandakan bahwa hakim pada tingkat kasasi tidak memeriksa substansi materil perkara serta penilaian hasil pembuktian tidak dapat dipertimbangkan untuk diperiksa kembali. Upaya hukum pada tingkat kasasi, peristiwanya tidak diperiksa kembali, demikian kasasi tidak dimaksudkan sebagai peradilan tingkat ketiga karena yang diperiksa justru penerapan hukumnya.

d. Peninjauan Kembali

Mengenai peninjauan kembali dalam UU PTUN diatur dalam Pasal 132 yang mengatur⁸⁷:

1. Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.
2. Acara pemeriksaan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 Pasal 77 ayat (1) menyatakan : Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh pengadilan dilngkungan peradilan agama atau oleh pengadilan di lingkungan PTUN di gunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75.

Pasal 67 UU MA disebutkan alasan-alasan mengajukan peninjauan kembali⁸⁸:

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu.
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat diketemukan.

⁸⁶ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 171

⁸⁷ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 173

⁸⁸ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 174

- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih daripada yang dituntut.
- d. Apabila mengenai suatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya.
- e. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh pengadilan yang sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain.
- f. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Dari ketentuan Pasal 67 UU MA di atas, jelaslah bahwa alasan-alasan untuk dapat mengajukan pemeriksaan peninjauan kembali terhadap perkara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap bersifat limitatif atau terbatas. Tenggang waktu mengajukan permohonan peninjauan kembali menurut Pasal 69 UU MA adalah 180 (seratus delapan puluh) hari, sesuai alasan yang dipergunakan pemohon sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 67 UU MA. Berdasarkan ketentuan Pasal 68 UU MA yang dapat mengajukan permohonan adalah para pihak yang berperkara, atau ahli warisnya atau seorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan. untuk itu. Permohonan peninjauan kembali ini ditujukan kepada Mahkamah Agung melalui ketua Pengadilan yang memutus perkara tersebut⁸⁹. Artinya untuk mengajukan peninjauan kembali didaftar melalui panitera pengadilan tingkat pertama.

⁸⁹ Zairin Harahap, 2010, *ibid.* hlm. 176

2. ADR (*Alternative Dispute Resolution*) atau Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan

Penyelesaian sengketa hukum selain dilakukan melalui upaya pengadilan/litigasi dikenal juga suatu cara penyelesaian diluar pengadilan (non-litigasi) yang berpedoman UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, salah satu alternatif tersebut yang sering digunakan dalam penyelesaian sengketa pertanahan adalah dengan proses mediasi berdasarkan prinsip *win-win solution* yang diterima semua pihak⁹⁰.

Pengertian mediasi sendiri adalah salah satu dari proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan pihak ketiga (mediator) melalui prosedur yang disepakati oleh para pihak dimana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi (perdamaian) yang saling menguntungkan para pihak⁹¹. pengertian tersebut menandakan bahwa penyelesaian sengketa dengan mediasi membutuhkan bantuan pihak ketiga yaitu mediator yang kompeten untuk memberi solusi agar diterima kedua pihak yang bersengketa atau berkonflik. Bahkan Rusmadi Murad mengelompokkan golongan mediator sebagai berikut⁹²:

- a. Mediator Jaring Sosial (*Social Network Mediator*) yaitu dilakukan oleh tokoh-tokoh masyarakat/informal seperti: ulama/tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda, dll, yang mempunyai pengaruh besar dimasyarakat. Norma-norma yang digunakan didasari nilai-nilai sosial yang berlaku, agama/religi, adat kebiasaan, sopan santun, moral dan etika.
- b. Mediator sebagai pejabat yang berwenang (*Authoritative Mediator*) yaitu tokoh-tokoh formal, pejabat-pejabat yang mempunyai kompetensi dibidang di bidang sengketa yang ditangani (untuk bidang pertanahan adalah pejabat-pejabat BPN RI Pusat, Kantor Wilayah, dan/atau Kantor Pertanahan). Disyaratkan orang atau pejabat yang mempunyai pengetahuan yang memadai dengan sengketa yang ditangani.

⁹⁰ Rusmadi Murad, 2013. *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek* (Bandung: Mandar Maju), hlm. 478

⁹¹ Rusmadi Murad, 2013. *Ibid.* hlm. 478

⁹² Rusmadi Murad, 2013. *Ibid.* hlm. 479

- c. Mediator Independen (*Independent Mediator*) yaitu terdiri atas mediator profesional, yang berprofesi sebagai mediator, berpendidikan dan mempunyai legitimasi untuk melakukan negosiasi dalam proses mediasi, konsultan hukum, pengacara, dan arbiter.

Uraian tersebut secara eksplisit menerangkan pihak yang bersengketa dapat memilih mediator yang dianggap tepat dalam memfasilitasi dan memformulasikan langkah solutif dalam rangka penyelesaian sengketa pertanahan yang dihadapi. Bahkan jika merujuk Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan sesungguhnya penyelesaian melalui mediasi dengan bantuan BPN telah diatur sedemikian rupa tahap demi tahap sehingga langkah pihak yang bersengketa dalam mencari solusi dapat dimulai dengan pengaduan ke-BPN (Kantor Pertanahan). Sejak diundangkannya Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011, BPN telah resmi memberi pelayanan berupa Pelayanan Pengaduan Kasus Pertanahan yang nantinya diupayakan mediasi dalam penyelesaian kasus pertanahan dengan mediasi dan yang bertindak sebagai mediator adalah Pejabat di BPN yang mempunyai kompetensi dibidang sengketa tanah. Output dari mediasi ini dapat berupa rekomendasi ataupun perdamaian dengan kesepakatan atau perjanjian yang ditandatangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa⁹³.

⁹³ Rusmadi Murad, 2013. *Ibid.* hlm. 480

C. Karakteristik dan Bentuk Putusan Pengadilan

1. Karakteristik dan Bentuk Putusan Pengadilan Negeri dalam Perkara Perdata

Eksistensi putusan hakim atau lazim disebut dengan terminologi “putusan pengadilan” sangat diperlukan untuk menyelesaikan perkara perdata⁹⁴. Artinya putusan hakim identik dengan putusan pengadilan yang merupakan bagian akhir dalam penyelesaian perkara perdata. Pengertian putusan hakim itu sendiri menurut Sudikno Mertokusomo adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu diucapkan di persidangan dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak⁹⁵. Dengan demikian dapat diartikan pula bahwa putusan hakim merupakan sebuah puncak atau ujung dari proses perkara perdata.

Putusan hakim yang dijatuhkan menurut Lilik Mulyadi hendaknya mencerminkan nilai keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum sehingga dapat diterima khususnya oleh kedua belah pihak berperkara dan sejauh mungkin dihindarkan timbulnya perkara baru dikemudian hari dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pencari keadilan (*yusticiabelen*), Ilmu hukum itu sendiri, hati nurani hakim dan masyarakat pada umumnya, serta demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa⁹⁶. Aspek tersebut dipertegas pula oleh Purwoto S. Gandasubrata dengan menyebutkan bahwa:

“Putusan hakim yang baik harus memenuhi 2 persyaratan, yakni memenuhi kebutuhan teoritis maupun praktis. Yang dimaksudkan kebutuhan teoritis ialah bahwa menilik kepada isi beserta pertimbangannya, maka putusan tersebut harus dapat dapat dipertanggungjawabkan dari segi ilmu hukum (*juridisch en filosofisch verantwoord*), bahkan tidak jarang dengan putusannya yang bebentuk

⁹⁴ Lilik Mulyadi, 2009. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Perdata Indonesia (Teori, Praktik, Teknik Membuat dan Permasalahannya)* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), hlm. 147

⁹⁵ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 148

⁹⁶ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 151

yurisprudensi yang dapat menentukan hukum baru (merupakan sumber hukum). Sedangkan yang dimaksud dengan kebutuhan praktis ialah bahwa dengan putusannya diharapkan hakim dapat menyelesaikan persoalan/sengketa hukum yang ada dan sejauh mungkin dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa maupun masyarakat pada umumnya karena dirasakan adil, benar, dan berdasarkan hukum (dapat diterima secara sosiologis).

Uraian tersebut mengisyaratkan bahwa sesungguhnya putusan pengadilan mempunyai standarisasi tersendiri untuk dapat dikatakan baik dan memenuhi rasa keadilan. Hal itu menandakan pula bahwa kenyataannya putusan pengadilan tidak semua memenuhi standar tersebut.

Hakim dalam membuat putusan harus memperhatikan segala aspek di dalamnya, yaitu mulai dari perlunya kehati-hatian, sedikit mungkin dihindari adanya ketidakcermatan dan kelalaian, baik bersifat formal maupun materil sampai dengan adanya kecakapan teknik membuatnya⁹⁷. Artinya putusan yang dihasilkan dalam proses persidangan diharapkan dari putusan awal hingga putusan akhir merupakan putusan adil yang konsisten dari putusan awal pada tingkat pertama, banding, kasasi maupun peninjauan kembali. Adapun sifat dari putusan hakim dapat dijabarkan sebagai berikut⁹⁸:

1. Bersifat *declatoir*, merupakan putusan dengan sifat menerangkan yang semata-mata ditetapkan suatu keadaan hukum atau menentukan benar adanya situasi hukum yang dinyatakan oleh pengugat/pemohon. Misalnya, oleh hakim ditetapkan bahwa seorang anak tertentu adalah anak sah, ditetapkan tentang kelahiran seseorang, menetapkan seseorang adalah ahli waris, atau menetapkan sebidang tanah tertentu adalah milik pengugat/tergugat, dan sebagainya.
2. Bersifat *constitutif*, merupakan putusan hakim dimana keadaan hukum dihapuskan atau ditetapkan sesuatu keadaan hukum baru. Misalnya putusan pernyataan pailit, putusan dengan pembatalan suatu perjanjian, pengangkatan seorang wali, atau tentang putusan yang memutuskan ikatan perkawinan.

⁹⁷ Liliik Mulyadi, 2009. *Ibid*.

⁹⁸ Liliik Mulyadi, 2009. *Ibid* hlm. 151-153

3. Bersifat *condemnatoir*, yaitu putusan hakim yang sifatnya menghukum salah satu pihak. singkatnya putusan hakim yang menjatuhkan hukuman. Misalnya menghukum tergugat untuk mengembalikan sesuatu barang kepada pengugat atau untuk membayar pengugat sejumlah uang tertentu sebagai pembayaran utangnya dan sebagainya. Pada prinsipnya putusan *condemnatoir* juga merupakan putusan *deklaratoir* sebab sebelum hakim menghukum, harus juga menetapkan terlebih dahulu hubungan hukum antara pihak-pihak berperkara.

Sifat putusan hakim tersebut menandakan bahwa amar putusan dalam berbagai perkara akan berbeda akibat hukumnya. Akibat hukum tersebut ditentukan oleh sifat amar putusan yang dijatuhkan majelis hakim, sehingga pelaksanaan putusan itu sendiri ditentukan oleh sifat dari putusan hakim tersebut. Pada dasarnya putusan yang amar putusannya bersifat *condemnatoir* merupakan putusan yang setidaknya menimbulkan efek dapat dilaksanakan dimana pihak yang kalah dihukum melaksanakan sesuatu dan dengan sendirinya melekat kekuatan hukum eksekutorial⁹⁹.

Berdasarkan ketentuan Pasal 185 ayat (1) HIR, Pasal 196 ayat (1) RBg, maka dapat disebutkan jenis-jenis putusan hakim, yaitu¹⁰⁰:

- a. Putusan yang bukan putusan akhir, atau biasa disebut dengan istilah putusan sela, putusan sementara, atau *interlocutoir vonnis* yaitu putusan dijatuhkan oleh hakim sebelum memutus pokok perkaranya dimaksudkan agar mempermudah kelanjutan pemeriksaan perkara. Dalam konteks ini hakim tidaklah terikat pada putusan sela yang telah diajatkan oleh karena pemeriksaan perkara perdata harus dianggap merupakan satu kesatuan sehingga putusan sela hanya bersifat putusan sementara dan bukan tetap serta perkara belum selesai. Putusan sela harus diucapkan oleh ketua majelis/hakim tunggal dalam persidangan terbuka untuk umum dan dicatat dalam berita acara persidangan.
- b. Putusan akhir, yaitu putusan yang dijatuhkan oleh hakim berkaitan dengan pokok perkara dan mengakhiri perkara pada tingkat tertentu.

Putusan hakim dalam perkara perdata secara garis besar memiliki klasifikasi putusan berupa putusan sela dan putusan akhir. Putusan sela merupakan putusan

⁹⁹ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 375

¹⁰⁰ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 156

yang diputus majelis hakim disaat proses beracara belum selesai atau ditengah-tengah proses peradilan dan memutus hal-hal yang bersifat teknis pelaksanaan sidang. Sedangkan putusan akhir merupakan putusan terkait dengan isi dari gugatan atau merupakan putusan terkait dengan keseluruhan rangkain sidang yang bersifat mengakhiri perkara. Putusan sela sendiri dapat berupa¹⁰¹:

- 1) Putusan preparator (*Preparatoir Vonnis*)
Yaitu putusan yang dijatuhkan oleh hakim guna mempersiapkan dan mengatur pemeriksaan perkara. Sifat dasar dari putusan preparator adalah tidak mempengaruhi pokok perkara itu sendiri. Misalnya, putusan yang menetapkan bahwa gugat balik (rekonvensi) tidak diputus bersama-sama dengan gugatan dalam konvensi.
- 2) Putusan Interlokutor (*Interlocutor vonnis*)
Merupakan putusan sela yang dijatuhkan oleh hakim dengan amar berisikan perintah untuk mendengar keterangan ahli, putusan tentang beban pembuktian kepada salah satu pihak agar membuktikan sesuatu, putusan dengan amar memerintahkan dilakukan pemeriksaan setempat dan sebagainya.
- 3) Putusan Provisionil (*Putusan Takdim/Provisionil Vonnis*)
Yaitu putusan (karena adanya hubungan dengan pokok perkara) menetapkan suatu tindakan sementara bagi kepentingan salah satu pihak berperkara. Misalnya, dalam perkara perceraian yang sedang diadili oleh pengadilan negeri, baik sebagai penggugat maupun sebagai pihak tergugat, istri mohon izin kepada hakim dibolehkan meninggalkan rumah suaminya selama berlangsung persidangan dan hakim dalam putusan provisionil dapat menunjuk rumah dimana harus tinggal (Pasal 212 KUH Perdata atau Pasal 24 PP NO. 9 Tahun 1975).
- 4) Putusan Insidentil (*Incidentile vonnis*)
Yaitu menjatuhkan putusan hakim berhubung dengan “insiden”, yaitu menurut sistem Rv diartikan sebagai timbulnya kejadian yang menunda jalannya perkara. Contohnya: ketika pemeriksaan sedang berlangsung, salah satu pihak berperkara mohon agar saksinya didengar atau diperkenankan seseorang/pihak ketiga masuk dalam perkara (*vrijwaring, voeging dan tussenkoms*) dan sebagainya.

Uraian tersebut menegaskan bahwa putusan sela tidak memutus pokok perkara melainkan hal teknis yang terjadi ditengah proses beracara.

Dikaji dari perspektif teoritis dan praktik maka bentuk-bentuk putusan hakim dalam perkara perdata juga berorientasi pada aspek surat gugatan

¹⁰¹ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 157

penggugat, jawaban dari tegugat, replik, duplik, rereplik dan reduplik, serta pembuktian, baik dari pengugat maupun dari tergugat, baik berupa bukti surat maupun saksi-saksi dan sebagainya, kemudian bertitik tolak juga dimensi kesimpulan dari pihak pengugat dan tergugat¹⁰². Ini menunjukkan bahwa bentuk putusan juga dapat diklasifikasikan dari isi amar putusan itu sendiri yang didasarkan pada gugatan serta pembuktian dipersidangan atau Lilik Mulyadi mengistilahkan bentuk putusan dalam perspektif teoritis dan praktik yang digolongkan menjadi¹⁰³:

1. Putusan Hakim dengan Amar/Diktum Gugatan Dikabulkan

pada dasarnya apabila putusan dengan amar/diktum gugatan dikabulkan, berarti apa yang diminta oleh pengugat dalam surat gugatan terbukti karena didukung oleh alat-alat bukti¹⁰⁴. Apabila gugatan dikabulkan untuk seluruhnya berarti apa yang diminta oleh pengugat dalam petitum surat gugatannya tersebut dikabulkan seluruhnya oleh majelis hakim tanpa terkecuali¹⁰⁵. Putusan dengan amar putusan gugatan dikabulkan seluruhnya mempunyai patokan yang menurut M. Yahya Harahap memenuhi kriteria sebagai berikut¹⁰⁶:

- Dalil atau posita gugatan mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) dan dasar hukum (*feitelijke grond*) yang jelas dan terang sehingga gugatan itu mengenai sesuatu yang dapat disimpulkan secara jelas dan nyata (*een duidelijk en bepaalde conclusie*). Gugatan tidak mengandung cacat formil dalam segala bentuk serta tidak mengandung cacat *ne bis in idem*, *obscuur libel*, prematur, daluwarsa, dan sebagainya
- Seluruh dalil gugatan berhasil dibuktikan pengugat dengan alat bukti mencapai batas minimal pembuktian. Tidak adan yang

¹⁰² Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 180

¹⁰³ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 180-183

¹⁰⁴ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid.*

¹⁰⁵ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid.*

¹⁰⁶ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid.*

tidak terbukti, apalagi kalau dalil gugatan itu diakui tergugat secara murni dan bulat. Maka dari itu, cukup sebagai dasar alasan bagi hakim untuk mengabulkan seluruh gugatan.

- Apa yang dituntut dalam petitum, sejalan atau sinkron dengan dalil gugatan. Tidak terdapat kontroversi atau saling bertentangan antar posita dengan petitum gugatan
- Apa yang dituntut pengugat dalam petitum masih dalam batas-batas kepatutan, peradaban, dan kemanusiaan atau tidak bertentangan dengan kepentingan dan ketertiban umum dan kesusilaan yang diatur Pasal 1337 KUH Perdata.

Berdasarkan uraian kriteria tersebut bermakna bahwa hanya gugatan yang benar-benar “sempurna” dengan memenuhi syarat formil maupun materil, serta dapat dibuktikan dalam proses pembuktian serta konsisten antara posita dan petitum yang dapat diputus oleh hakim dengan amar putusan gugatan dikabulkan seluruhnya.

Selain gugatan dikabulkan seluruhnya, adapula amar putusan gugatan dikabulkan sebagian. Lain halnya dengan gugatan dikabulkan seluruhnya, jika gugatan pengugat dikabulkan sebagian berarti sebagian isi gugatan pengugat yang dinyatakan ditolak¹⁰⁷. Terhadap gugatan yang ditolak tersebut dalam amar/diktum putusan hakim lazim disebutkan dengan redaksional “menolak gugatan penggugat untuk selain dan selebihnya”¹⁰⁸.

Putusan hakim dengan amar/diktum gugatan dikabulkan sifatnya adalah positif dan merupakan kebalikan dari putusan hakim dengan amar/diktum gugatan yang ditolak, asasnya apabila dijabarkan lebih detail, putusan hakim dengan gugatan dikabulkan dapat bersifat *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*. Tegasnya, dapat juga berupa gabungan

¹⁰⁷ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 181

¹⁰⁸ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 181

declaratoir dan *constitutief* tanpa adanya *condemnatoir* dan begitu kombinasi sebaliknya¹⁰⁹.

2. Putusan Hakim dengan Amar/Diktum Gugatan Ditolak

Gugatan ditolak berarti bahwa pihak penggugat gagal untuk membuktikan kepada hakim tentang dalil-dalil gugatan karena bukti-bukti yang diajukan oleh Penggugat yang memperkuat dasar gugatan tersebut terhadap petitum ternyata tidak beralasan sehingga tidak memenuhi batas minimal pembuktian¹¹⁰. Hal ini menandakan bahwa amar putusan yang menolak gugatan penggugat dijatuhkan karena dalam pembuktian ternyata justru Tergugat yang berhasil meyakinkan hakim dan membuktikan Gugatan Penggugat tidak benar dan tidak dapat dibuktikan.

3. Putusan Hakim dengan Amar/Diktum Gugatan Dinyatakan Tidak Dapat Diterima (*Niet Onvankelijke Verkaraad*)

Putusan hakim dengan amar putusan dinyatakan tidak dapat diterima, menandakan ada kesalahan formil dalam Gugatan Pengugat, dasar hukum gugatan (posita) tidak sesuai dengan petitum posita, subjek hukum tidak lengkap, objek perkara tidak jelas, surat kuasa tidak memenuhi syarat, dan sebagainya sehingga gugatan menjadi kabur (*Obscuur Libel*)¹¹¹. Uraian tersebut menegaskan bahwa putusan hakim dengan amar gugatan tidak dapat diterima merupakan putusan yang karena syarat formil dalam membuat gugatan tidak terpenuhi. Hal ini dipertegas oleh M. Yahya Harahap bahwa ada berbagai cacat formil yang mungkin melekat pada

¹⁰⁹ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 181

¹¹⁰ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 183

¹¹¹ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid.* hlm. 183

gugatan, antara lain, gugatan yang ditandatangani kuasa berdasarkan surat kuasa yang tidak memenuhi syarat yang digariskan Pasal 123 ayat (1) HIR jo. SEMA No. 4 Tahun 1996¹¹²:

1. gugatan tidak memiliki dasar hukum;
2. gugatan *error in persona* dalam bentuk diskualifikasi atau *plurium litis consortium*;
3. gugatan mengandung cacat atau *obscuur libel*; atau
4. gugatan melanggar yurisdiksi (kompetensi) absolute atau relatif dan sebagainya

putusan pengadilan yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima secara eksplicit menandakan bahwa perkara sesungguhnya belum layak untuk diproses dalam suatu persidangan dan pembuktian.

2. Karakteristik dan Bentuk Putusan Pengadilan dalam Perkara TUN

Sebuah konsep putusan (tertulis) tidak mempunyai kekuatan sebagai putusan sebelum diucapkan di persidangan oleh hakim, putusan yang diucapkan tidak boleh berbeda dengan yang tertulis (*vonnis*)¹¹³. Yang dimaksud dengan *vonnis* adalah putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum yang pasti, sehingga masih tersedia upaya hukum biasa, sedangkan *gewisjde* adalah putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang pasti sehingga tersedia hanya upaya hukum khusus (luar biasa)¹¹⁴. Hal ini menandakan bahwa secara garis besar putusan pengadilan dapat dikategorikan menjadi putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan yang belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap sehingga masih dapat dilakukan upaya hukum atas putusan tersebut.

¹¹² Diana Kusumasari, 12 November 2011, *Arti Gugatan Diterima, Ditolak, dan Tidak Dapat Diterima*, [http://: www.hukumonline.com/](http://www.hukumonline.com/) dikutip tanggal 21 Januari 2015

¹¹³ Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo), hlm. 143

¹¹⁴ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*, hlm. 143

Zairin Harahap mengklasifikasikan putusan dalam hukum acara PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah:

1. Putusan pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Tata Usaha Negara) yang sudah tidak dapat dimintakan upaya banding;
2. Putusan pengadilan tinggi (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang tidak dimintakan kasasi);
3. Putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Uraian tersebut menegaskan bahwa putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap adalah putusan yang tidak dimintakan lagi upaya hukum biasa (banding dan kasasi) oleh para pihak. Upaya hukum luar biasa atau istimewa sendiri dapat dipergunakan terhadap putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum pasti tersebut, namun upaya hukum luar biasa/peninjauan kembali tidak menghalangi/menangguhkan pelaksanaan eksekusi putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap¹¹⁵.

Secara garis besar Pasal 97 ayat (7) UU PTUN, maka dapat diketahui bahwa isi putusan pengadilan TUN dapat berupa gugatan ditolak, gugatan dikabulkan, gugatan tidak dapat diterima, atau gugatan gugur¹¹⁶. Artinya putusan dalam perkara TUN diklasifikasikan dan telah diatur sedemikian rupa menjadi empat jenis putusan pengadilan yang dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Gugatan Ditolak

Apabila isi Putusan Pengadilan TUN adalah berupa penolakan terhadap gugatan Penggugat berarti memperkuat KTUN yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang bersangkutan¹¹⁷. Artinya majelis hakim dalam Peradilan TUN justru membenarkan KTUN yang diterbitkan oleh

¹¹⁵ Siringoringgo dkk, 2011, *Menjawab Permasalahan Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia) hlm. 40

¹¹⁶ Zairin Harahap, 2010. *Op cit*, hlm. 147

¹¹⁷ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*, hlm. 143

pejabat TUN (KTUN sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas umum pemerintahan yang baik) sehingga terhadap KTUN tersebut tidak perlu dilakukan tindakan apapun dan masih berlaku.

Pada umumnya suatu gugatan ditolak oleh majelis hakim karena alat-alat bukti yang diajukan pihak penggugat tidak dapat mendukung gugatannya, atau alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat lebih kuat¹¹⁸. Hal ini menandakan bahwa pejabat TUN yang menerbitkan KTUN dapat membuktikan bahwa KTUN yang diterbitkan telah sesuai prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Gugatan Dikabulkan

Suatu gugatan dikabulkan, adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya, isi putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan pihak Penggugat itu, berarti tidak membenarkan KTUN yang dikeluarkan oleh pihak Tergugat (pejabat TUN) atau tidak membenarkan sikap tidak berbuat apa-apa yang dilakukan oleh Tergugat, padahal itu sudah merupakan kewajibannya (dalam hal pangkal sengketa berangkat dari Pasal 3 UU PTUN)¹¹⁹. Hal ini menandakan bahwa putusan yang gugatan dikabulkan memerlukan pelaksanaan atau tindak lanjut dari pejabat TUN untuk melaksanakan Putusan PTUN tersebut.

Secara garis besar dalam putusan mengabulkan gugatan Penggugat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Tergugat, yang dapat berupa¹²⁰:

¹¹⁸ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*, hlm. 148

¹¹⁹ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*, hlm. 148

¹²⁰ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*

- a. Pencabutan KTUN yang bersangkutan; atau
- b. Pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau
- c. Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 UUPATUN

Kewajiban tersebut menandakan dalam perkara TUN adanya keseragaman amar putusan jika gugatan dikabulkan. Apabila dikaitkan dengan gugatan pertanahan dalam perkara TUN dan gugatan Penggugat dikabulkan maka kegiatan pendaftaran tanah yang hasil akhirnya berupa penerbitan sertifikat maupun perubahan data fisik dan yuridis karena pemeliharaan data pendaftaran tanah wajib dicabut. Permasalahan timbul ketika dicabut dan dinyatakan tidak berlaku pendaftaran tanah tersebut, bagaimana kelanjutan mekanisme pendaftaran hak Penggugat terhadap objek tanah yang disengketakan apakah mulai dari awal (pendaftaran pertama kali) atau hanya berupa pemeliharaan data?.

c. Gugatan Tidak Diterima

Putusan pengadilan yang berisi tidak menerima gugatan pihak pengugat, berarti gugatan itu tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan. Persyaratan tersebut sebagaimana dimaksud dalam prosedur dismissal dan atau pemeriksaan persiapan. Dalam prosedur atau tahap tersebut, ketua pengadilan dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima, karena alasan gugatan diajukan oleh pengugat tersebut tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan¹²¹. Adapun alasan atau penyebab gugatan tidak diterima

¹²¹ Zairin Harahap, 2010. *Ibid.* hlm 149

dapat dilihat secara limitatif dalam Pasal 62 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu ¹²²:

1. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan. *Yang dimaksud dengan “pokok gugatan”, menurut penjelasannya adalah fakta yang dijadikan dasar gugatan. Atas dasar fakta tersebut Penggugat mendalilkan adanya suatu hubungan hukum tertentu, dan oleh karenanya mengajukan tuntutan.*
2. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh Penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan.
3. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak.
4. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan TUN yang digugat.
5. Gugatan diajukan sebelum waktunya, atau telah lewat waktunya.

Melalui uraian tersebut dapat diartikan bahwa putusan yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima dalam perkara TUN memiliki ciri khusus dibandingkan dengan perkara perdata yang jika dalam perkara TUN diputus sebelum perkara disidangkan (belum masuk persidangan pokok perkara), sedangkan dalam perkara perdata telah masuk dalam proses persidangan.

d. Gugatan Gugur

Putusan pengadilan yang menyatakan gugatan gugur dalam hal para pihak atau kuasanya tidak hadir dalam persidangan yang telah ditentukan dan mereka telah dipanggil secara patut atau perbaikan gugatan yang diajukan oleh Penggugat telah melampaui tenggang waktu yang ditentukan (daluwarsa)¹²³. Artinya gugatan dinyatakan gugur dalam putusan PTUN bila terjadi ketidakhadiran salah satu pihak yang telah

¹²² Zairin Harahap, 2010. *Ibid.* hlm 149

¹²³ Zairin Harahap, 2010. *Ibid.* hlm. 149

dipanggil secara patut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

UU PTUN tidak mengatur perihal manakala pengugat meninggal dunia. Dalam hukum acara perdata setelah kematian diberitahukan, pemeriksaan perkara terhenti (*schorsing*), segala tindakan-tindakan prosesuil tidak sah, gugatan kemudian dapat dilanjutkan oleh ahli waris¹²⁴. Dalam perkara administrasi menurut Sjahran Basah, tidak dengan sendirinya gugatan dinyatakan gugur, akan tetapi pihak ahli waris pengugat akan dipanggil untuk ditanya, apakah gugatan akan diteruskan atau dicabut, demikian pula perubahan status salah satu pihak, misalnya apabila salah satu pihak kehilangan kemampuan untuk bertindak, dan juga apabila kualitas seseorang dalam beracara berhenti, meninggalnya wakil salah satu pihak yang berperkara, menyebabkan pula terhentinya jalannya pemeriksaan¹²⁵. Artinya gugatan dinyatakan gugur dalam PTUN tidak serta-merta diputuskan ketika penggugat meninggal ataupun dinyatakan tidak cakap, karena harus melalui persetujuan ahli waris terlebih dahulu.

¹²⁴ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*

¹²⁵ Zairin Harahap, 2010. *Ibid*

D. Pelaksanaan Putusan Pengadilan (Eksekusi)

1. Pelaksanaan Putusan Pengadilan dalam Perkara Perdata

Dikaji dari perspektif ketentuan Pasal 178 HIR, Pasal 189 RBg, berakhirnya proses pemeriksaan suatu perkara di pengadilan adalah dengan dijatuhkannya putusan, dalam hubungan ini majelis hakim karena jabatannya setelah bermusyawarah menjatuhkan putusan¹²⁶. Atas apa yang telah diputus oleh pengadilan tersebut, pihak yang menang tentu saja berharap untuk dapat dilaksanakan (eksekusi) sebab jika tidak dilaksanakan, putusan pengadilan tersebut tidak bermakna¹²⁷. Artinya putusan pengadilan jika tidak dilaksanakan justru menyebabkan ketidakpastian hukum terhadap status hukum objek perkara jika pihak yang kalah tidak ingin melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana yang tertera dalam amar putusan. Bilamana putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tersebut dilaksanakan secara sukarela oleh pihak yang dikalahkan, sudah barang tentu hal tersebut tidak menimbulkan persoalan¹²⁸.

Kerap terjadi pihak yang tidak puas terhadap putusan pengadilan tersebut tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan secara sukarela, walaupun putusan telah berkekuatan hukum tetap, sehingga persoalan kemudian bagaimana cara melaksanakan putusan pengadilan tersebut?¹²⁹. Akibat sikap enggan tersebut, cara yang ditempuh pengadilan adalah melaksanakannya secara paksa yang kemudian diistilahkan eksekusi oleh Subekti, M. Yahya Harahap, dan Retnowulan

¹²⁶ Lililk Mulyadi, 2009. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Perdata Indonesia (Teori, Praktik, Teknik Membuat dan Permasalahannya* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), hlm. 371

¹²⁷ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 371

¹²⁸ Lililk Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 371

¹²⁹ Lililk Mulyadi, 2009. *ibid*, hlm. 371

Sutantio¹³⁰. Uraian tersebut mempertegas bahwa istilah eksekusi merupakan sinonim dari pelaksanaan putusan pengadilan itu sendiri, dengan catatan bahwa pihak yang kalah tidak bersedia secara sukarela melaksanakan isi putusan pengadilan tersebut.

Secara garis besar Lilik Mulyadi mengelompokkan asas-asas eksekusi sebagai berikut¹³¹:

- a. Menjalankan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*Inkracht van Gewijsde*)
- b. Pelaksanaan putusan lebih dahulu (Pasal 180 ayat (1) HIR/ Pasal 191 ayat (1) Rbg)
- c. Pelaksanaan putusan provisi (*provisionile eis*) yang diatur dalam Pasal 180 ayat (1) HIR/Pasal 191 RBg.
- d. Akta perdamaian yang diucapkan di persidangan (Pasal 130 HIR/Pasal 154 RBg).
- e. Eksekusi terhadap *groose* akta *hypotik* (Pasal 224 HIR/Pasal 258 RBg)
- f. Putusan yang tidak dijalankan secara sukarela
- g. Putusan yang dapat dieksekusi bersifat *condemnatoir*
- h. Eksekusi atas perintah dan di bawah pimpinan ketua pengadilan negeri (Pasal 195 ayat (1) HIR/ Pasal 206 ayat (1) RBg)

Uraian asas-asas tersebut menandakan bahwa untuk dapat dieksekusi ternyata putusan pengadilan tersebut tidak hanya harus berkekuatan hukum tetap namun perlu diperhatikan juga beberapa asas penting lainnya dalam pelaksanaan eksekusi, salah satunya putusan hakim yang hanya bersifat *condemnatoir* dengan amar berisi hukuman. Amar yang berisi penghukuman yang dapat dieksekusi dapat berupa penyerahan suatu barang, mengosongkan sebidang tanah, membayar sejumlah uang, atau melakukan suatu perbuatan tertentu, dan lain-lain¹³².

¹³⁰ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 371

¹³¹ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid* hlm. 373

¹³² Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 377

Terhadap pelaksanaan putusan hakim (eksekusi) dalam perkara perdata tersebut menurut praktik peradilan dikenal adanya tiga macam eksekusi yaitu¹³³:

- a. Eksekusi putusan hakim menghukum seseorang untuk membayar sejumlah uang (Pasal 197 HIR/Pasal 208 RBg.);
- b. Eksekusi putusan hakim menghukum seseorang untuk melakukan suatu perbuatan; (Pasal 225 HIR/Pasal 259 RBg.)
- c. Eksekusi putusan hakim menghukum seseorang untuk mengosongkan barang tidak bergerak. (Pasal 1033 Rv)

Uraian tentang jenis eksekusi tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya institusi pengadilan dapat saja memaksa seseorang untuk melaksanakan isi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap oleh juru sita melalui perintah Ketua Pengadilan Negeri, namun untuk menghukum seseorang untuk melakukan perbuatan oleh Lilik Mulyadi berpendapat bahwa¹³⁴:

“apabila seseorang dihukum melakukan suatu perbuatan (pekerjaan tertentu), tetapi tidak melakukan perbuatan tersebut dalam waktu yang ditentukan, pihak yang dimenangkan dalam putusan itu dapat meminta kepada ketua pengadilan negeri agar perbuatan yang sedianya dilakukan/dilaksanakan oleh pihak yang kalah perkara dinilai dengan jumlah uang atau dengan kata lain, pelaksanaan perbuatan itu dilakukan dengan membayar sejumlah uang. Dengan demikian hendaknya dalam hal pengabulan seseorang melakukan suatu perbuatan hukum tertentu maka hendaknya hakim telah dapat memperhitungkan bahwa tidak semua putusan dilaksanakan dengan sukarela, oleh karena itu sikap bijak dan hati-hati diperlukan dalam pengabulan putusan untuk melakukan perbuatan tertentu”

Uraian tersebut secara eksplisit bermakna bahwa institusi pengadilan tidak memiliki wewenang melakukan pemaksaan seseorang untuk melakukan perbuatan tertentu sebagaimana dalam amar putusan pengadilan. Hal ini ditandai dengan adanya substitusi yang semula berupa perintah melakukan suatu perbuatan namun karena tidak dilakukan secara sukarela oleh pihak yang kalah, maka dapat diganti dengan membayar sejumlah uang.

¹³³ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 378

¹³⁴ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 378

Dikaitkan dengan pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan, maka pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pihak yang menang karena memperoleh hak keperdataannya melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sesungguhnya dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan putusan pengadilan (eksekusi). Selain itu dalam eksekusi putusan pengadilan ternyata adapula putusan yang *nonexecutable* (tidak jelas untuk dilaksanakan) dan menurut Lilik Mulyadi merupakan hambatan dalam pelaksanaan eksekusi hal ini karena diktum putusan tidak jelas untuk dilaksanakan¹³⁵. Artinya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap juga tidak menjamin putusan dapat dilaksanakan begitu saja, karena bisa jadi diktum putusan cenderung tidak jelas sehingga termasuk *non executable*. Hal ini oleh Lilik Mulyadi misalnya terjadi pada penyerahan tanah yang tidak jelas batas-batasnya, objek perkara telah musnah karena keadaan alam ataupun karena objeknya telah berubah, dan sebagainya¹³⁶.

2. Pelaksanaan Putusan Pengadilan dalam Perkara TUN

Pasal 115 UU PTUN mengatur bahwa hanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan¹³⁷. Hal ini menandakan bahwa putusan pengadilan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap otomatis tidak memiliki kekuatan eksekusi atau putusan pengadilan yang masih mempunyai upaya hukum tidak dapat dimintakan eksekusi. hal ini dipertegas pula oleh isi Pasal 116 UU PTUN yaitu¹³⁸:

¹³⁵ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 381

¹³⁶ Lilik Mulyadi, 2009. *Ibid*, hlm. 381

¹³⁷ Zairin Harahap, 2010. *Op cit*, hlm. 154

¹³⁸ Pasal 116 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU NO. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

- a. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.
- b. Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- c. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.
- d. Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif
- e. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- f. Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
- g. Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Paulus Effendi Lotulung sesungguhnya ada dua jenis eksekusi yang dikenal dalam PTUN yaitu¹³⁹:

- a. Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, yaitu kewajiban berupa pencabutan KTUN (*beschikking*) yang bersangkutan. Jika eksekusi terhadap putusan tersebut dilaksanakan maka diterapkan Pasal 116 ayat (2) UU PTUN yaitu setelah empat bulan putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap

¹³⁹ Zairin Harahap, 2010. *Op cit*, hlm. 155

dikirimkan dan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka KTUN (*beschikking*) yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi dan tidak diperlukan tindakan ataupun upaya lain dari pengadilan misalnya surat peringatan dan sebagainya, cara eksekusi ini disebut eksekusi otomatis.

- b. Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c berupa: Pencabutan KTUN (*beschikking*) yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN (*beschikking*) yang baru atau Penerbitan KTUN (*beschikking*) didasarkan pada Pasal 3 UU PTUN. Jika eksekusi terhadap putusan tersebut dilaksanakan maka diterapkan Pasal 116 ayat (3) s/d ayat (6) yaitu dengan adanya surat perintah dari ketua pengadilan yang ditujukan kepada pejabat TUN yang bersangkutan untuk melaksanakan eksekusi putusan pengadilan tersebut, dan apabila tidak ditaati, maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan pejabat TUN tersebut menurut jenjang jabatan, yang dapat diteruskan samapi ke presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat TUN tersebut melaksanakan eksekusi putusan pengadilan itu. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi hierarkis.

Uraian tersebut menandakan bahwa eksekusi putusan pengadilan TUN digantungkan pada sikap dan tindakan Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN itu sendiri. Artinya putusan Pengadilan TUN dapat dilaksanakan bila ditindaklanjuti oleh Pejabat TUN dengan menerbitkan KTUN yang baru menggantikan KTUN yang dinyatakan tidak sah oleh PTUN, sementara Pejabat TUN dalam sistem Peradilan TUN bertindak selaku Tergugat (Terlawan). Efek negatif dari mekanisme pelaksanaan putusan dalam sistem Peradilan TUN adalah dengan adanya ketidakpatuhan badan atau Pejabat TUN yang dapat mempengaruhi kewibawaan pengadilan, pelecehan terhadap peradilan, dan bukan mustahil jika ketidakpatuhan itu terjadi berulang-ulang, maka masyarakat semakin tidak percaya kepada pengadilan dan apabila masyarakat cenderung main hakim sendiri bukanlah merupakan perbuatan yang berdiri sendiri¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Zairin Harahap, 2010, *ibid*, hlm 157

Lotulung menjelaskan bahwa pada dasarnya eksekusi di PTUN menekankan asas *self respect* dan kesadaran hukum dari pejabat TUN terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya pemaksaan (*dwan middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap Pejabat TUN yang bersangkutan¹⁴¹. Artinya untuk perkara TUN, eksekusi lebih cenderung menitikberatkan pada kesukarelaan dari Pejabat TUN sebagai Tergugat untuk melaksanakan isi putusan pengadilan tersebut, namun kecendrungan Pejabat TUN untuk tidak melakukan hal itu ditegaskan dalam tulisan Umar Dani sebagai berikut¹⁴²:

“Permasalahan yang terjadi pada Peradilan tata Usaha Negara tidak seperti yang terjadi pada peradilan perdata, pada umumnya tidak terlaksananya putusan Peradilan Tata Usaha Negara lebih karena keengganan Tergugat untuk melaksanakan secara sukarela, dan peraturan perundang-undangan tidak cukup mengatur secara tuntas upaya paksa sehingga putusan itu tidak dapat dijalankan”

Perkara pertanahan yang terkait dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah terkadang menimbulkan polemik dalam pelaksanaan Putusan PTUN maupun Pengadilan Negeri, hal ini dipertegas oleh Siringoringgo yang menyatakan¹⁴³:

“secara *kasuistis* dapat terjadi putusan peradilan TUN menyangkut sertipikat tanah yang berkekuatan hukum tetap berbeda amarnya dengan amar putusan perdata yang menyangkut kepemilikan atas tanah objek sengketa. Sehingga timbul permasalahan dalam pelaksanaan eksekusinya. Oleh karena terhadap pelaksanaan eksekusi ada pada kewenangan masing-masing lingkungan peradilan, dalam hal ini Pengadilan TUN dan Pengadilan Negeri, komisi IV Bidang TUN menyarankan untuk dibahas dalam RAPIM Mahkamah Agung”

¹⁴¹ Zairin Harahap, 2010, *ibid*, hlm 157

¹⁴² Umar Dani, 2015, *Putusan Pengadilan Non-Executable (Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN)*, (Yogyakarta: Genta Press) hlm. 26

¹⁴³ Siringoringgo dkk, 2011, *Menjawab Permasalahan Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia) hlm. 52

Uraian tersebut menandakan sesungguhnya dalam praktik penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur peradilan pun ternyata menemui hambatan dalam proses eksekusi karena dapat terjadi dua putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yaitu dalam lingkungan Pengadilan Negeri dan Pengadilan TUN yang saling bertentangan. Hal ini dipertegas dengan salah satu poin pada Pasal 54 Peraturan Kepala BPN No. 3 tahun 2011 yang mengatur bahwa:

- 1) BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya.
- 2) Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan;
 - b. terhadap obyek putusan sedang diletakkan sita jaminan;
 - c. terhadap obyek putusan sedang menjadi obyek gugatan dalam perkara lain;
 - d. alasan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan

Setelah melakukan penelitian, maka dapat ditarik beberapa simpulan, antara lain:

1. Putusan Pengadilan Negeri dalam Perkara Perdata dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Perkara TUN yang terkait dengan perkara pertanahan dapat dijadikan dasar pendaftaran hak atas tanah, dengan syarat merupakan putusan akhir (bukan putusan sela) dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Tidak terdapat putusan pengadilan yang saling bertentangan terhadap objek yang sama. Khusus terhadap Putusan Pengadilan Negeri hanya yang amar putusannya bersifat *condemnatoir* (menghukum), dan akan mudah dilaksanakan bila Putusan Pengadilan Negeri maupun Putusan PTUN jelas, terarah, dan tidak multitafsir.
2. Secara singkat dapat diuraikan mekanisme pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan dalam hal ini putusan pengadilan negeri lebih bersifat kasuistis dan tergantung pada amar putusan pengadilan itu sendiri. Perlu interpretasi pejabat berwenang dalam membuat keputusan terkait penentuan prosedur (Penerbitan, Peralihan dan/atau pembatalan hak) dan landasan hukum yang digunakan (PP No. 24 Tahun 1997 atau Peraturan Kepala BPN No. 3 tahun 2011) untuk melaksanakan pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan tersebut, sedangkan dalam pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha

Negara lebih sederhana dan terarah dibandingkan pendaftaran tanah berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri (Perdata). Interpretasi dan kebijakan pejabat berwenang seolah tidak diperlukan karena amar Putusan PTUN dalam perkara pertanahan tidak lepas dari pembatalan dan penerbitan sertipikat. Pembatalan hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria No 9 Tahun 1999 dan Penerbitan Sertipikat sebagai rangkaian Pendaftaran Tanah Pertama Kali diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997.

B. Saran

1. Perlu sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran hak atas tanah oleh BPN terutama pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan agar tidak terjadi perbedaan sudut pandang sehingga memberikan kepastian hukum bagi pejabat berwenang dan *stakeholder* terkait dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan.
2. Ide pembentukan pengadilan khusus pertanahan juga patut dipertimbangkan agar tidak terjadi dualisme kompetensi peradilan (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara) yang menangani perkara pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Akib, Muhammad. 2013. *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*. Raja Grafindo, Jakarta.
- Ali, Ahmad. 2008. *Menguak Tabir Hukum*. Ghalia Indonesia, Bogor
- Ali, Faried dan Baharuddin. 2014. *Ilmu Administrasi Dalam Pendekatan Hakekat Inti*. Refika Aditama, Bandung
- Ali, Zainuddin. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Arba M. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Asshiddique, Jimly. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers. Jakarta
- Dani, Umar. 2015. *Putusan Pengadilan Non-Executable (Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN)*. Genta Press, Jakarta
- Handoko, Widhi, 2014. *Kebijakan Hukum Pertanahan*, Thafa Media, Yogyakarta
- Harahap, Zairin. 2010. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Raja Grafindo, Jakarta
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta.
- Hartanto, Andy. 2014. *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual-Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. Laksbang Justitia, Surabaya.
- Ismaya, Samun. 2011. *Pengantar Hukum Agraria*. Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Jeddawi, Murtir. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Total Media, Jakarta.
- Kansil, Christine dan Kansil, C.S.T. 1997. *Modul Hukum Administrasi Negara*. Pradnya Paramita, Jakarta.

- Limbong, Bernhard. 2014. *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- . 2014. *Politik Pertanahan*. Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Adi Bakti, Bandung.
- Mulyadi, Lilik. 2009. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Perdata Indonesia (Teori, Praktek, Teknik membuat dan Permasalahannya.)* Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Murad, Rusmadi. 2013. *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek*. Mandar Maju, Bandung.
- Purnamasari, Irma Devita. 2011. *Kiat-Kiat Cerdas, Mudah, dan Bijak Memahami Masalah Hukum Jaminan Perbankan*. Penerbit Kaifa, Bandung.
- Raharjo, Satjipto, 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Kompas, Jakarta.
- Redi, Ahmad. 2014. *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, (Jakarta: Sinar Grafika).
- Salim, HS. 2012. *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*. Raja Grafindo, Jakarta.
- Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Kencana, Jakarta
- . 2005. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Prenadamedia, Jakarta
- , 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenadamedia, Jakarta
- Siringoringgo, dkk. 2011, *Buku Pintar Menjawab Permasalahan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*. Ghalia Indonesia, Bogor.
- Sumardjono, Maria S.W. 2009. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas, Jakarta

- Sumarja, FX. 2010. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Penerbit Univenrsitas Lampung, Bandar Lampung
- Sunggono, Bambang. 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sutedi, Adrian. 2014. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta
- Syarief, Elza. 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. PT. Gramedia, Jakarta.
- Voll, Willy D. S., 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Zarqoni, Muhammad Machfudh. *Hak Atas Tanah Perolehan*, 2015. *Asal dan Turunannya, serta kaitannya dengan jaminan Kepastian Hukum (legal Guarantee) Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya*. (Jakarta: Prestasi Pustakaraya)

Jurnal/Makalah Ilmiah:

- Djafar, Wahyudi. 2010, *Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah catatan Atas Kecendrungan Defisit Negara Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Jurnal konstitusi Vol 7 No.5 Oktober 2010)
- Sumarja, Fx. 2015. *Politik Hukum Larangan Kepemilikan Hak Milik Oleh Orang Asing Untuk Melindungi Hak-hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia* (Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponogoro Semarang)

Peraturan perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembataln Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan

Putusan Pengadilan Negeri Kalianda No. 16/Pdt/G/2008/PN. KLD antara PT. Saburai Utama Melawan Basais Sutami dkk.

Putusan Pengadilan Tinggi Tanjung Karang No. 05/Pdt/2010/PT. TK antara Basais Sutami dkk. Melawan PT. Saburai Utama

Putusan Mahkamah Agung No. 2250 K/PDT/2010 antara Basais Sutami dkk. Melawan PT. Saburai Utama

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung No. 14/G/2015/PTUN-BL antara Kasno dkk Menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan.

Sumber Internet:

Tri Jata Ayu Pramesti, 6 November 2013 *apakah putusan hakim harus diumumkan?* <http://www.hukumonline.com/klinik/> diakses 10 April 2015

Diana Kusumasari, 12 November 2011, *Arti Gugatan Diterima, Ditolak, dan Tidak Dapat Diterima*, [http://: www.hukumonline.com/](http://www.hukumonline.com/) dikutip tanggal 21 Januari 2015