

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah

2.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Rumusan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran Tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas.¹⁶

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia kata pendaftaran berasal dari suku kata “*daftar*” yang mendapat awalan *pe-*, sisipan *-n* dan akhiran *-an* adalah pencatatan nama, alamat sebagainya dalam daftar : perihal mendaftar mendaftarkan.¹⁷ Dalam proses pendaftaran

¹⁶ Jayadi Setiabudi, *Ibid*, hlm. 63.

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2007, hlm. 169.

tanah Pasal 9 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi :¹⁸

- a. Bidang bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ;
- b. Tanah Hak Pengelolaan ;
- c. Tanah Wakaf ;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun ;
- e. Hak Tanggungan ;
- f. Tanah Negara.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.¹⁹

Pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran Tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 atau

¹⁸ Pasal 9 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah.

¹⁹ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm.59.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.²⁰

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi sebagai berikut :²¹

- a. Bidang fisik, yaitu pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur ;
- b. Bidang yuridis, yaitu pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak dan pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain yaitu baik hak atas tanah maupun jaminan, serta beban-beban lainnya ;
- c. Penerbitan surat tanda bukti hak yaitu sertifikat ;

2.1.2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum yang dapat dijamin meliputi kepastian mengenai letak batas dan luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertipikat.²²

²⁰ Jayadi Setiabudi, *op. cit.*, hlm. 67

²¹ *Ibid*, hlm. 68.

²² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah danPendaftarannya.*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.114.

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah ditegaskan dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Yaitu ada tiga tujuan dari diadakannya Pendaftaran Tanah yaitu :²³

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu para pemegang hak diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 4 Ayat (1). Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria ;
- 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. Untuk menyajikan data tersebut, diselenggarakan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yaitu terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur buku tanah dan daftar nama. Para pihak yang berkepentingan terutama calon pembeli atau calon kreditor sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu

²³ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, *op. cit.*, hlm. 109.

bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Data tersebut diberikan yang sifatnya terbuka untuk umum. Ini sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang terbuka sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Karena terbuka untuk umum daftar dan peta tersebut disebut daftar umum, Pasal 4 Ayat (2), Pasal 33 dan 34 ;

- c. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar perwujudan tata tertib administrasi di bidang pertanahan, demi mencapai tertib administrasi setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebasan, dan penghapusan wajib didaftarkan. Demikian ditentukan dalam Pasal 4 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997..

2.1.3. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah

sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.²⁴

Sebelum berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) yang diatur dalam *Overschrijvings Ordonnantie* 1834-27. Akta atau surat perjanjian peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan *Overschrijvings Ambtenaar* yang merupakan pejabat pendaftaran tanah pada masa itu. Sebagai hasil dari pendaftaran tersebut, kepada penerima hak diberikan grosse akta sebagai bukti terjadinya peralihan hak tersebut. Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai (*kontant, concreet, belevend en participarend denken*).²⁵

2.1.4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali '*initial registration*' dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah '*maintenance*'. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang

²⁴ *Op.Cit*, Urip Santoso, 2011 : 31-32

²⁵ *Ibid*, Urip Santoso, 2011 : 361 – 362

Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 1 Angka 12 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama secara sistematis dan kedua secara sporadis.²⁶

2.1.4.1. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis dalam Pasal 1 Angka 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan.²⁷

Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997:²⁸

a) Adanya rencana kerja Pasal 13 Ayat 2 ;

²⁶ http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematis_2195.html.

²⁷ Op. cit, Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas tanah dan Pendaftarannya*, hlm. 136.

²⁸ Op. Cit, http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematis_2195.html.

- b) Pembentukan Panitia Ajudikasi Pasal 8 ;
- c) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Pasal 15 dan Pasal 16 ;
- d) Penetapan batas bidang-bidang tanah Pasal 17 dan Pasal 19;
- e) Pembuatan peta dasar pendaftaran Pasal 20 ;
- f) Pembuatan daftar tanah Pasal 21 ;
- g) Pembuatan surat ukur Pasal 22 ;
- h) Pengumpulan dan Penelitian data yuridis Pasal 24 dan Pasal 25;
- i) Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran Pasal 26 dan Pasal 27;
- j) Pengesahan hasil pengumuman Pasal 28 ;
- k) Pembukuan Hak Pasal 29 ;
- l) Penerbitan Sertipikat Pasal 31 ;
- m) Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.²⁹
- n) Penetapan lokasi Pasal 46 ;
- o) Persiapan Pasal 47 ;
- p) Pembentukan Panitia Ajudikasi Pasal 48 dan Pasal 51 ;
- q) Penyelesaian permohonan yang ada saat dimulainya pendaftaran tanah secara sistematis Pasal 55 ;

²⁹ *Ibid*

- r) Penyuluhan Pasal 56 ;
- s) Pengumpulan data fisik Pasal 57 dan Pasal 58 ;
- t) Pengumpulan dan penelitian data yuridis Pasal 59 dan
Pasal 62;
- u) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis dan
Pengesahannya Pasal 63 dan Pasal 64;
- v) Penegasan Konversi, Pengakuan Hak dan Pemberian
Hak Pasal 65 dan Pasal 66 ;
- w) Pembukuan Hak Pasal 67 ;
- x) Penerbitan Sertipikat Pasal 69 dan Pasal 71

2.1.4.2. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pengertian pendaftaran tanah secara sporadik dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 11 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.³⁰

Prosedur Pendaftaran Tanah secara Sporadik berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.³¹

³⁰ *Ibid*, hlm. 136.

³¹ *Op. Cit*, http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematik_2195.html.

- a) Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan Pasal 13 ayat 4;
- b) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Pasal 15 dan Pasal 16 ;
- c) Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah Pasal 17 dan Pasal 19 ;
- d) Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran Pasal 20 ;
- e) Pembuatan Daftar Tanah Pasal 21 ;
- f) Pembuatan Surat Ukur Pasal 22 ;
- g) Pembuktian Hak Baru Pasal 23 ;
- h) Pembuktian Hak lama Pasal 24 dan Pasal 25 ;
- i) Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran Pasal 26 dan Pasal 27 ;
- j) Pengesahan Hasil Pengumuman Pasal 28 ;
- k) Pembukuan Hak Pasal 29 dan Pasal 30 ;
- l) Penerbitan sertipikat Pasal 31 ;

Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.³²

- a) Permohonan untuk dilakukan pengukuran bidang tanah;
- b) Pengukuran Pasal 77 dan Pasal 81 ;

³² *Op.Cit*, http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematik_2195.html.

- c) Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis Bidang Tanah Pasal 82 dan Pasal 85 ;
- d) Pengumuman data fisik serta data yuridis untuk 60 Hari Pasal 86 dan Pasal 87;
- e) Penegasan Konversi dan Pengakuan Hak Pasal 88 ;
- f) Pembukuan Hak Pasal 89 dan Pasal 90 ;
- g) Penerbitan sertipikat Pasal 91 dan Pasal 93 ;

2.1.5. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Ada pun pengaturan dasar hukum tentang pendafatara tanah adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria)
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Peraturan Pemerintah tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.
- c. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
- d. Surat Edaran Kepala BPN-600-1500 Tanggal 31 Juli Tahun 2003.

2.2. Pengertian Sertipikat Hak Atas Tanah

Sertipikat hak atas tanah menurut Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah suatu surat 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 dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut di atas dapat diketahui bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Sehingga data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Sertipikat sebagai tanda bukti yang kuat mengandung arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, sebagaimana juga dapat dibuktikan dari data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukurnya.³³

2.2.1. Tinjauan Fungsi Sertipikat Tanah

Secara umum fungsi kegunaan dari sebuah sertifikat tanah adalah merupakan alat pembuktian yang kuat bahwa si pemegang hak atau orang yang namanya tercantum dalam sertipikat tanah adalah orang yang berhak atas tanah yang bersangkutan.³⁴

2.2.1.1. Fungsi Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Pembuktian

Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat hal ini merupakan fungsi yang paling utama

³³ Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA

³⁴ Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah, Maju mundur*, Bandung, 2009, hlm. 31.

sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf C Undang-Undang Pokok Agraria dan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam pasal ini dijelaskan bahwa, sertipikat merupakan suatu tanda bukti hak yang berlaku sebagai tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.³⁵

2.2.1.2. Fungsi Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Pemberi Perlindungan Hukum Kepada Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah.

Pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat hak atas tanah, dinyatakan dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, telah memberikan perlindungan dimana seseorang yang tercantum namanya dalam sertipikat tidak dapat diajukan gugatan oleh pihak lain yang mempunyai hak atas tanah setelah lewat waktu 5 (lima) tahun dan statusnya sebagai pemilik hak atas tanah akan terus dilindungi sepanjang tanah itu diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata baik oleh pemegang hak yang bersangkutan.³⁶

³⁵ *Op. cit*, Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, hlm. 57.

³⁶ *Ibid*, hlm. 194.

2.3. Tinjauan Pengertian Sengketa Tanah

Kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di antara siapa sebagai contoh konkret antara perorangan dengan perorangan; perorangan dengan badan hukum; badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya. Sehubungan tersebut di atas, guna kepastian hukum yang diamanatkan UUPA, maka terhadap antara dapat respons atau reaksi (masyarakat dan pemerintah). Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah: perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.³⁷

Pengertian sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Nasional Nomor 1 tahun 1999, adalah perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.³⁸

Timbulnya sengketa hukum atas tanah adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun

³⁷Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugujogja, Yogyakarta, hlm.30

³⁸ Pasal 1 Peraturan Kepala Nasional Nomor 1 tahun 1999

kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.³⁹

Sifat permasalahan dari sengketa secara umum ada beberapa macam, antara lain.⁴⁰

- a. Masalah atau persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau tanah yang belum ada haknya.
- b. Bertahan terhadap sesuatu alas hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
- c. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
- d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek social praktis (bersifat strategis).

Sengketa ialah merupakan kelanjutan dari konflik. Sebuah konflik akan berubah menjadi sengketa bila tidak dapat terselesaikan. Konflik akan berubah menjadi sengketa bila tidak dapat terselesaikan. Konflik dapat diartikan sebagai pertentangan diantara para pihak untuk menyelesaikan masalah yang kalau tidak diselesaikan dengan baik dapat mengganggu hubungan di antara mereka. Sepanjang para pihak tersebut dapat menyelesaikan masalah dengan baik, maka sengketa tidak akan terjadi.⁴¹

Sengketa tanah yang timbul antara lain terkait dengan warisan, penerbitan sertifikat, perbuatan hukum peralihan hak atas tanah (jual beli, hibah), dan

³⁹ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, hlm. 22.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 21.

⁴¹ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, PT. Citra Aditya Bakri, Bandung, hlm. 2-3.

pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Sumber sengketa tanah yang terjadi secara umum dapat dibagi menjadi 5 (lima) kelompok:⁴²

1. Sengketa disebabkan oleh kebijakan pemerintah pada masa Orde Baru.
2. Tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan tentang sumber daya agrarian.
3. Tumpang tindihnya penggunaan tanah.
4. Kualitas sumberdaya manusia dari aparat pelaksana.
5. Berubahnya pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah.

Definisi mengenai sengketa pertanahan mendapat penekanan dalam Peraturan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang mengatakan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara social-politis. Status hukum antara subyek sengketa dengan tanah yang menjadi obyek sengketa bisa berupa pemilik, pemegang hak tanggungan, pembeli, penerima hak, penyewa, pengelola, penggarap, dan sebagainya. Sedangkan obyek sengketa tanah meliputi tanah milik perorangan dan badan hukum, tanah asset Negara atau pemda, tanah Negara, tanah adat dan ulayat, tanah eks hak barat, tanah hak nasional, tanah perkebunan, serta jenis kepemilikan lainnya. Secara lebih rinci, Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan mengklasifikasikan akar konflik pertanahan sebagai berikut.⁴³

⁴² *Ibid*, hlm. 4

⁴³ Bernhard Limbong, *Politik Tanah*, Pustaka Margaretha, Jakarta, hlm. 88

1. Kasus Penguasaan dan Pemilikan
2. Kasus Petapan dan Pendaftaran Tanah
3. Kasus Batas Bidang Tanah
4. Kasus Ganti Rugi Eks Tanah Partikelir
5. Kasus Tanah Ulayat
6. Kasus Tanah Obyek Landreform
7. Kasus Pengadaan Tanah
8. Kasus Pelaksanaan Putusan

2.3.1. Sengketa Sertipikat Ganda

Pengertian sertifikat ganda atas tanah pada umumnya adalah suatu kejadian dimana sebidang tanah memiliki dua sertifikat tanah yang dimiliki oleh dua orang yang berbeda dan merasa dirugikan. Sengketa sertifikat ganda terjadi akibat kesalahan administratif oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) dalam hal melakukan pendataan atau pendaftaran tanah pada satu objek tanah yang mengakibatkan terjadinya penerbitan sertifikat tanah yang bertindih sebagian atau keseluruhan tanah milik orang lain.

2.3.2. Sengketa Sertipikat Pengganti

Penerbitan sengketa sertifikat pengganti adalah permasalahan yang dikarenakan adanya pihak yang mengaku sebagai pemilik tanah yang merasa sertipikat tanah miliknya hilang sehingga mendapatkan sertifikat pengganti padahal sertifikat asli dipegang pihak lain. Dalam hal ini pihak kantor pertanahan yang kurang cermat dalam

pelaksanaan penerbitan sertipikat pengganti sehingga adanya pihak yang merasa dirugikan.

2.3.3. Sengketa Sertipikat Asli Tapi Palu

Berdasarkan beberapa kasus mengenai sertipikat hak atas tanah terungkap bahwasanya terhadap penerbitan sertipikat oleh Kantor Pertanahan yang ternyata surat-surat bukti sebagai dasar penerbitan sertipikat data-datanya tidak benar atau telah dipalsukan. Penerbitan suatu sertipikat merupakan suatu proses yang memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang terkait dalam menerbitkan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, misalnya surat keterangan tersebut tidak luput pula dari pemalsuan, kadaluwarsa, bahkan ada kalanya tidak benar atau fiktif. Sertipikat semacam ini harus semestinya dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku.

2.4. Tinjauan Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Pengadilan (*Litigasi*)

Kewenangan Peradilan Umum dalam menyelesaikan sengketa tanah dapat dilihat dari yurisprudensi putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 701 K/Pdt/1997 tanggal 24 maret 1999, dan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1816 K/Pdt/1989 Tanggal 22 Oktober 1992. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal penyelesaian sengketa atas tanah dapat dilihat dalam ketentuan UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 2, Pasal 5 ayat (1), Pasal 51. Sedangkan yurisprudensi dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 84 K/TUN/1999 tanggal 14 Desember

2000 dan Putusan mahkamah Agung Ri Nomor 1687 K/Pdt/1998 tanggal 29 September 1999.

Penyelesaian melalui peradilan dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya tidak dapat diterima oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Peradilan. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur pengadilan sering memakan waktu yang lama. Lamanya berperkara ini banyak disebabkan karena kemungkinan berperkara sekurang-kurangnya 3 sampai 4 tahap.⁴⁴

Dalam Pasal 53 UU No.9 Tahun 2004 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa disebutkan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau direhabilitasi.⁴⁵

Adapun alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asasasas umum pemerintahan yang baik.

⁴⁴ *Op. cit.*, Bernhard Limbong, *Politik Tanah*, hlm.. 123-124.

⁴⁵ Pasal 53 UU No.9 Tahun 2004, tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Pada Pasal 2 UU No.9 Tahun 2004 tentang Arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa, disebutkan yang Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, antara lain :⁴⁶

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
5. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

2.5. Tinjauan Penyelesaian Sengketa Tanah di Luar Pengadilan (*Non Litigasi*)

Penyelesaian sengketa dengan menggunakan non litigasi atau Alternative Dispute Resolution (ADR) sebenarnya merupakan model penyelesaian sengketa yang bersifat kekeluargaan disbanding dengan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan yang cenderung bersifat konfrontatif, lebih memperhitungkan menang dan kalah dan mengabaikan unsur social dalam masyarakat yang bersifat kekeluargaan dan gotong royong.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid*, Pasal 2 UU No.9 Tahun 2004.

⁴⁷ *Op. cit.*, Bernhard Limbong, *Politik Tanah*, hlm. 126-127.

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa menjelaskan bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati oleh Para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. Penyelesaian sengketa pertanahan tidak selamanya harus dilakukan melalui proses peradilan.⁴⁸

Penyelesaian yang dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat terkadang cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Penyelesaian demikian dapat dikategorikan sebagai bentuk penyelesaian melalui mediasi. Dalam rangka penyelesaian sengketa melalui cara ini telah ditetapkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nol. 01 Tahun 1999 tanggal 29 Januari 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan. Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan ini disebutkan bahwa sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:⁴⁹

- a. Keabsahan suatu hak.
- b. Pemberian hak atas tanah.
- c. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak yang berkepentingan dengan instansi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

⁴⁸ *Op. cit*, Pasal 1 UU No.9 Tahun 2004

⁴⁹ Pasal 1 UU No.9 Tahun 2004, tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Berdasarkan Undang-undang No 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dapat dilakukan melalui cara-cara berikut ini.

a) Musyawarah (*Negotiation*)

Musyawarah atau negosiasi merupakan bentuk penyelesaian sengketa diluar pengadilan yang dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa atau oleh kuasanya, tanpa bantuan dari pihak lain, dengan cara musyawarah atau berunding untuk mencari pemecahan yang dianggap adil diantara para pihak. Hasil dari negosiasi berupa penyelesaian kompromi (*compromise solution*) yang tidak mengikat secara hukum. Pada umumnya, negosiasi digunakan dalam sengketa yang tidak terlalu pelik, dimana para pihak masih beritikad baik dan bersedia untuk duduk bersama memecahkan masalah.⁵⁰

b) Konsiliasi

Konsiliasi merupakan bentuk pengendalian konflik social yang utama. Pengendalian ini terwujud melalui lembaga tertentu yang memungkinkan tumbuhnya pola diskusi dan pengambilan keputusan. Dalam bentuk konsiliasi konflik pertanahan diselesaikan melalui parlemen, dimana kedua belah pihak berdiskusi dan berdebat secara terbuka untuk mencapai kesepakatan. Konsiliasi adalah penyelesaian konflik termasuk konflik pertanahan yang ditengahi oleh seorang atau lebih konsiliator yang netral yang dipilih atas kesepakatan para pihak. Konsiliator tersebut harus terdaftar di kantor yang berwenang menangani

⁵⁰ *Op. cit.*, Bernhard Limbong, *Politik Tanah*, hlm..134.

masalah pertanahan, dalam hal ini misalnya di kantor BPN. Konsiliator harus dapat menyelesaikan perselisihan tersebut paling lama 30 hari kerja sejak menerima permintaan penyelesaian konflik tersebut.⁵¹

c) Mediasi

Mediasi merupakan pengendalian konflik sengketa (pertanahan) yang dilakukan dengan cara membuat consensus diantara dua pihak yang berkonflik untuk mencari pihak ke tiga yang berkedaulatan netral sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa atau konflik.⁵²

d) Arbitase

Arbitase merupakan pengendalian konflik atau sengketa yang dilakukan dengan cara kedua belah pihak yang bertentangan bersepakat untuk menerima atau terpaksa akan hadirnya pihak ketiga yang akan memberikan keputusan bagi mereka dalam menyelesaikan sengketa ataupun konflik tersebut. Dalam penyelesaian secara arbitase kedua belah pihak sepakat untuk mendapatkan keputusan yang bersifat legal sebagai jalan keluar bagi konflik ataupun sengketa yang terjadi diantara para pihak. Yang berperan untuk menyelesaikan konflik ataupun sengketa ialah seorang arbitrator atau majelis arbitrator.⁵³

⁵¹ *Ibid, hlm.* 134

⁵² *Ibid, hlm.* 136

⁵³ *Ibid, hlm.* 139.

2.6. Tugas dan Fungsi Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung

Berdasarkan Pasal 75 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional BPN RI Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan dijelaskan bahwa Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara dikepalai oleh seorang Kepala Seksi Sengketa, Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Seksi Konflik, Sengketa dan Perkara mempunyai fungsi: ⁵⁴

- a. pelaksanaan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
- b. pengkajian masalah, sengketa dan konflik pertanahan;
- c. penyiapan bahan dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non hukum, penanganan dan penyelesaian perkara, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya, usulan dan rekomendasi pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan serta usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah;
- d. pengkoordinasian penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
- e. pelaporan penanganan dan penyelesaian konflik, sengketa dan perkara pertanahan.

Konflik dan Perkara yang langsung membawahi 2 (dua) Subseksi, yaitu Subseksi Sengketa, Konflik dan Pertanahan serta Subseksi Perkara

⁵⁴ Pasal 75-76 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional BPN RI Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan.

Pertanahan. Subseksi Sengketa dan Konflik Pertanahan bertugas menyiapkan pengkajian hukum, sosial, budaya, ekonomi dan politik terhadap sengketa dan konflik pertanahan, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dengan tanah, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi, fasilitasi, dan koordinasi penanganan sengketa dan konflik. Sedangkan Subseksi Perkara Pertanahan mempunyai tugas menyiapkan penanganan dan penyelesaian perkara, koordinasi penanganan perkara, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dengan tanah sebagai pelaksanaan putusan lembaga peradilan.⁵⁵

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 78.