

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada hakekatnya manusia memiliki kebutuhan primer, sekunder dan tersier. Kebutuhan primer adalah kebutuhan pokok yang dibutuhkan oleh manusia yang terdiri dari sandang, pangan dan papan. Kebutuhan sekunder adalah kebutuhan yang sifatnya melengkapi kebutuhan primer, contohnya yaitu hiburan, olahraga, dan rekreasi. Kebutuhan tersier adalah kebutuhan yang dipenuhi setelah kebutuhan primer dan sekunder terpenuhi contohnya, mobil atau motor, peralatan rumah tangga, dan perhiasan. Tanah adalah salah satu komponen terpenting dalam kehidupan manusia dan tanah masuk dalam golongan papan atau artinya kebutuhan primer karena manusia itu sendiri membutuhkan tempat untuk tinggal. Selain sebagai tempat tinggal tanah juga difungsikan sebagai tempat mata pencaharian oleh seseorang. Seperti di Indonesia yang merupakan Negara Agraris sebagian besar mata pencaharian penduduknya yaitu bertani dan berkebun. Fungsi lain dari tanah yaitu sebagai tumbuh kembang dari sosial masyarakat politik, dan berkembangnya suatu budaya di dalam masyarakat.¹

Karena tanah merupakan salah satu perekat Kesatuan Negara dan tanah juga yang sifatnya tetap dalam pertumbuhannya, untuk itu tanah perlu dikelola dan di atur secara nasional. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,

¹ <https://www.kompas.com/skola/read/2020/03/23/080000469/kebutuhan-manusia--primer-sekunder-tercier?page=all>, Diakses pada tanggal 20 Oktober 2020

Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang paling atas. Di Indonesia tanah sering menjadi objek perselisihan atau sengketa di masyarakat, salah satu contoh penyebab konflik yang berkaitan dengan tanah adalah jual beli tanah yang sering terjadi di masyarakat ataupun tanah yang menjadi jaminan di Lembaga Keuangan yaitu Bank, dan pada akhirnya ahli warislah nantinya yang akan terlibat dalam permasalahan yang terjadi. Permasalahannya yaitu akan ada pihak – pihak yang akan membuktikan hak – hak atas tanah tersebut, dengan demikian maka perlu adanya kepastian hak atas kepemilikan tanah yang diatur pada dasar hukum pasal 4 ayat (1) Undang – Undang pokok agraria, yang berbunyi :

“Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang di maksud dalam pasal 2 di tentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat di berikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.²

Pada Undang – Undang Pokok Agraria di atur bahwa hak – hak untuk tanah yang dapat di daftarkan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan yang tidak wajib untuk di daftarkan. Pada perkembangannya amanat dari pasal 19 Undang – Undang Pokok Agraria pada pelaksanaannya, di bentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dari perubahan peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yang di dalamnya di atur tentang objek

2 Pasal 1 ayat (4) UUPA

pendaftaran tanah yaitu berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan Dan Tanah Negara. Perubahan peraturan pemerintah ini di anggap mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sebagai pelaksana akan tetapi di harapkan juga sebagai tulang punggung yang menjadi berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program tertib pertanahan dan Hukum pertanahan di Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 merupakan salah satu langkah operasional yang melakukan pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu dengan mendaftarkan semua bidang tanah di suatu wilayah desa atau sebagiannya. Pendaftaran tanah dengan cara ini dianggap dapat memberi hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif lebih singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilakukan serentak mengenai semua bidang tanah yang ada dalam suatu desa/kelurahan dan masyarakat luas mengetahui diadakannya pendaftaran tanah, sehingga keberatan-keberatan yang ada dapat segera diketahui pula. Selain itu cara pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang-bidang tanah yang didaftarkan secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi

Masalah – masalah yang selama ini ada di masyarakat wajib untuk di selesaikan di carikan solusinya. Melatarbelakangi hal – hal tersebut, guna untuk memperbaiki dan meningkatkan layanan kepada masyarakat pada bidang pertanahan, maka Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia membuat terobosan – terobosan baru untuk memecahkan masalah yang ada di masyarakat untuk melaksanakan pendaftaran tanah atas seluruh bidang tanah di Indonesia. Adapun bentuk nyata keseriusan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di dalam menangani masalah yang timbul pada masyarakat melalui kebijakan reformasi agraria khususnya bagi masyarakat yang perekonomian lemah adalah menciptakan program – program yang strategis. Program – program strategis ini di harapkan sebagai alat untuk mengurangi dan memecahkan masalah yang ada di masyarakat. Program – program ini misalnya seperti program Sertifikasi Tanah Prona (Proyek Operasi Nasional Agraria), Sertifikasi Tanah UKM (Sertifikasi Tanah Usaha kecil dan Usaha Mikro), Sertifikasi Tanah MBR (Sertifikasi Tanah Masyarakat Berpenghasilan Rendah), Sertifikasi Tanah Pertanian, Sertifikasi Tanah Nelayan, dan Sertifikasi Tanah Transmigrasi.

Beberapa jenis tipologi sengketa diatas salah satunya adalah sengketa batas/letak bidang tanah, yaitu sengketa yang timbul antara dua pihak yang memiliki hak atas tanah atau tanah yang saling bersebelahan, karena adanya kesalahpahaman penafsiran mengenai luas dan batas tanahnya. Contoh sengketa batas/letak bidang tanah adalah overlap, penyerobotan bidang tanah dan penguasaan bidang tanah yang tidak sesuai dengan bukti pemilikan

haknya. Dalam hal ini fungsi Gambar Ukur harus dapat digunakan untuk rekonstruksi atau pengukuran pengembalian batas bidang tanah oleh siapapun petugas ukur Kantor Pertanahan dan tidak hanya terpaku kepada petugas ukur yang melaksanakan pengukuran bidang tanah pertama kali. Rekonstruksi atau pengukuran pengembalian batas bidang tanah tersebut dilakukan terhadap sertipikat yang tanda batasnya sudah hilang dan atau sertipikat yang tidak diketahui lagi letak dan posisinya, serta dalam rangka penyelesaian sengketa tanah baik yang belum sampai ke jalur hukum maupun yang sudah masuk jalur hukum (penyidikan kepolisian dan pengadilan) seperti; sertipikat tumpang tindih, sertipikat ganda, sertipikat yang letak bidang tanahnya tidak sesuai penguasaan fisik di lapangan oleh pemegang hak (dua atau lebih sertipikat yang bertukar penguasaan fisiknya satu sama lain), sengketa batas, pengukuran pengembalian batas dalam rangka penyelidikan dan penyidikan tindak pidana pertanahan maupun sidang lapangan (pemeriksaan setempat) oleh majelis hakim dan lain sebagainya, di mana Gambar Ukur tersebut dijadikan pedoman untuk rekonstruksi dan atau pengembalian batas dan bukan sertipikat atau surat ukur yang dijadikan pedoman.

Berdasarkan uraian di atas dan untuk mengetahui sejauhmana pengaruh pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis terhadap sengketa tanah, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul **“PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DAN PENGARUHNYA TERHADAP SENGKETA TANAH DI WILAYAH KOTA KENDARI”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan pengaruhnya terhadap sengketa tanah di wilayah Kota Kendari?
2. Apakah ada hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan bagaimana upaya penyelesaiannya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan pengaruhnya terhadap sengketa tanah di wilayah Kota Kendari
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dan bagaimana upaya penyelesaiannya

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini diharapkan dapat membantu penulis dalam memahami perbedaan-perbedaan yang terjadi antara konsep/teori dengan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan masukan untuk perencanaan, pelaksanaan, pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis di waktu yang akan datang.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konsep merupakan kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep hukum yang ingin atau akan di teliti. Suatu konsep bukan merupakan suatu gejala yang akan di teliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala ini dinamakan dengan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dari fakta tersebut. Didalam penelitian ini penulis memaparkan beberapa konsep, yaitu :

1. Tanah

Tanah merupakan lapisan teratas lapisan bumi. Tanah memiliki ciri khas dan sifat-sifat yang berbeda antara tanah di suatu lokasi dengan lokasi yang lain. Menurut Dokuchaev (1870) dalam Fauizek dkk (2018), Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang berasal dari material induk yang telah mengalami proses lanjut, karena perubahan alami di bawah pengaruh air, udara, dan macam-macam organisme baik yang masih hidup maupun yang telah mati. Tingkat perubahan terlihat pada komposisi, struktur dan warna hasil pelapukan.

Menurut Das (1995), dalam pengertian teknik secara umum, tanah didefinisikan sebagai material yang terdiri dari agregat (butiran) mineral-mineral padat yang tidak tersementasi (terikat secara kimia) satu sama lain dan dari bahan-bahan organik yang telah melapuk (yang berpartikel padat disertai dengan zat cair dan gas yang mengisi ruang-ruang kosong di antara partikel-partikel padat tersebut).

Menurut Hardiyatmo (1992) dalam Apriliyandi (2017), tanah adalah ikatan antara butiran yang relatif lemah dapat disebabkan oleh karbonat, zat organik, atau oksida-oksida yang mengendap-ngendap di antara partikel-partikel. Ruang di antara partikel-partikel dapat berisi air, udara, ataupun yang lainnya.

Menurut Bowles (1989) dalam Fauizek dkk (2018), tanah adalah campuran partikel-partikel yang terdiri dari salah satu atau seluruh jenis berikut :

- a. Berangkal (*boulders*), merupakan potongan batu yang besar, biasanya lebih besar dari 250 mm sampai 300 mm. Untuk kisaran antara 150 mm sampai 250 mm, fragmen batuan ini disebut kerakal (*cobbles*).
- b. Kerikil (*gravel*), partikel batuan yang berukuran 5 mm sampai 150 mm
- c. Pasir (*sand*), partikel batuan yang berukuran 0,074 mm sampai 5 mm, berkisar dari kasar (3-5 mm) sampai halus (kurang dari 1 mm).
- d. Lanau (*silt*), partikel batuan berukuran dari 0,002 mm sampai 0,074 mm. Lanau dan lempung dalam jumlah besar ditemukan dalam deposit yang disedimentasikan ke dalam danau atau di dekat garis pantai pada muara sungai.
- e. Lempung (*clay*), partikel mineral yang berukuran lebih kecil dari 0,002 mm. Partikel-partikel ini merupakan sumber utama dari kohesi pada tanah yang kohesif.
- f. Koloid (*colloids*), partikel mineral yang “diam” yang berukuran lebih kecil dari 0,001 mm.

Klasifikasi tanah adalah pengelompokan berbagai jenis tanah ke dalam kelompok yang sesuai dengan karakteristiknya. Sistem klasifikasi ini menjelaskan secara singkat sifat-sifat umum tanah yang sangat bervariasi namun tidak ada yang benar-benar memberikan penjelasan yang tegas mengenai kemungkinan pemakaiannya (Das, 1995). Tujuan klasifikasi tanah adalah untuk menentukan kesesuaian terhadap pemakaian tertentu, serta untuk menginformasikan tentang keadaan tanah dari suatu daerah kepada daerah lainnya dalam bentuk berupa data dasar. seperti karakteristik pemadatan, kekuatan tanah, berat isi, dan sebagainya (Bowles, 1989 dalam Adha 2014).

2. Buku Tanah

Buku Tanah adalah dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Buku tanah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam sertipikat tanah. Selain memuat data yuridis dan fisik suatu bidang tanah dalam buku tanah berisikan catatan apabila suatu bidang tanah kurang lengkap atau dalam sengketa dan juga mencatat adanya peralihan hak serta hak tanggungan (Pasal 1 ayat (19) PP 24/1997).

Dalam hal pencatatan dalam buku tanah atau pemblokiran sertipikat hak atas tanah, maka yang menjadi obyeknya adalah suatu hak atas tanah atau Hak Milik Atas Rumah Susun yang akan dijadikan obyek gugatan di Pengadilan. Yang dimaksud hak atas tanah adalah hak sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1) UUPA, yang berbunyi:

Pasal 16

(1) Hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah :

- a. hak milik,
- b. hak guna usaha,
- c. hak guna bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

Pasal 53

(1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu singkat.

Dengan melihat ketentuan Pasal 126 ayat (1) PMA/KBPN 3/1997 maka dapat diketahui bahwa adanya kegiatan pencatatan dalam buku tanah atau pemblokiran sertipikat karena adanya sengketa hukum atas tanah di

Pengadilan. Sengketa hukum timbul bermula dari pengaduan suatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Catatan dalam buku tanah atau blokir sertipikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah susun yang akan dijadikan obyek gugatan di Pengadilan dapat hapus dengan sendirinya dalam jangka waktu atau apabila pihak yang meminta pencatatan telah mencabut permintaannya sebelum waktu tersebut berakhir sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 126 ayat (2) PMA/KBPN 3/1997.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapatlah diketahui bahwa hapusnya catatan dalam buku tanah dikarenakan jangka waktu yang telah ditetapkan yaitu 30 hari sejak tanggal pencatatan pemohon tidak menindaklanjutinya dengan gugatan ke Pengadilan atau kadaluarsa. Hapusnya catatan dapat pula dikarenakan dicabut atas permintaan pemohon sebelum waktu tersebut berakhir yaitu sebelum 30 hari sejak tanggal pemblokiran.

Mengenai hapusnya catatan dalam buku tanah atau blokir sertipikat dengan sendirinya (kadaluarsa), maka dapat pula disebut catatan atau blokir hapus atau gugur demi hukum, artinya pencatatan dalam buku tanah atau pemblokiran sertipikat dianggap tidak pernah terjadi. Konsekuensinya, Kepala Kantor Pertanahan atas permohonan pihak yang

berkepentingan atau kuasanya tidak boleh menolak melakukan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak apabila tanah yang bersangkutan bukan obyek sengketa di Pengadilan. PPAT pun dapat membuat akta peralihan atau pembebanan hak karena tanah tersebut tidak dalam sengketa di Pengadilan, tentunya setelah dinyatakan bahwa buku tanah bersih dari catatan oleh Kantor Pertanahan.

Sedangkan hapusnya catatan blokir atas permintaan pemohon sendiri atau kuasanya kepada Kepala Kantor Pertanahan dapat dilakukan sebelum jangka waktu 30 hari terlewati dan tidak dilanjutkan ke Pengadilan. Permintaan penghapusan catatan atau blokir harus dengan melampirkan bukti dalam bentuk akta perdamaian atau surat pernyataan dari pihak yang akan bersengketa. Konsekuensinya juga sama dengan hapusnya catatan dengan sendirinya (kadaluarsa) atau hapus/gugur demi hukum, yaitu tetap bisa dilakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak oleh Kantor Pertanahan serta pembuatan akta peralihan atau pembebanan hak oleh PPAT.

Berbeda dengan blokir, catatan sita di dalam buku tanah dan daftar umum lainnya baik dalam perkara perdata maupun pidana hanya dapat dibatalkan atau diangkat sita setelah perkaranya dihentikan atau perkaranya sudah diputuskan hakim dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dibuktikan dengan surat perintah angkat sita sesuai dengan salinan resmi berita acara eksekusi panitera pengadilan yang bersangkutan.

3. Surat Ukur

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian, yang dimaksud dengan data fisik tanah dalam Surat Ukur terdiri dari gambar bidang tanah, luas, menunjukkan letak bidang tanah baik desa/kelurahan, kecamatan maupun provinsi, nomor lembar peta, punujuk batas, maupun nama petugas ukur yang melakukan pengukuran bidang tanah tersebut (Pasal 1 ayat (17) PP 24/1997).

Secara garis besar Surat Ukur dapat dibuat dengan mengutip/menyalin gambar bidang tanah yang dimaksud dari peta pendaftaran, atau peta bidang tanah yang dibuat untuk keperluan pengumuman atau dapat pula dengan cara menggambar langsung dari data-data hasil ukuran di lapangan.

Pengesahan Surat ini dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi (Panitia A.) atas nama Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran tanah pada pendaftaran tanah sistematis (pasal 53 ayat 1.g). Pada pendaftaran tanah sporadik, surat ukur dibuat dan diparaf oleh Kepala Sub-Seksi Pengukuran, Pemetaan dan Konversi dan ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (pasal 156 ayat 4).

Sedangkan untuk pengesahan salinan, yang digunakan untuk pembuatan sertipikat dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan pada pendaftaran tanah sistematis, atau oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah sporadik.

Dalam pasal peraturan yang saya sebutkan diatas (Pasal 161), Surat ukur ini disimpan oleh BPN (satu lagi merupakan bagian sertipikat) dalam himpunan pertahun untuk setiap desa/ kelurahan secara berurutan sesuai urutan nomor surat ukur.³

4. Gambar Ukur

Gambar Ukur adalah dokumen tempat mencantumkan gambar suatu bidang tanah atau lebih dan situasi sekitarnya serta data hasil pengukuran bidang tanah baik berupa jarak, sudut, azimuth ataupun sudut jurusan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria No.3/1997 (PMNA 3/1997) . Gambar Ukur memuat peta gambar bidang tanah yang diukur serta batas- batas bidang tanah secara jelas di lapangan, Gambar Ukur merupakan dasar acuan dari surat ukur. Hal ini berkaitan apabila terjadi perubahan data dilapangan atau ada sengketa batas di kemudian hari, maka Gambar Ukur menjadi tolok ukur yang dikuatkan dengan surat ukur sebagai data fisik lapangan.

Dalam pengukuran kadastral, yaitu pengukuran untuk mendapatkan kepastian letak batas bidang tanah, terdapat 2 mekanisme pengukuran yaitu:

- a. Pengukuran bidang tanah secara sistematis adalah proses pemastian letak batas bidang-bidang tanah yang terletak dalam satu atau beberapa desa/kelurahan atau bagian dari desa/kelurahan atau lebih dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis.

³ <https://omtanah.com/2013/10/03/apa-itu-surat-ukur/>, diakses pada tanggal 13 November 2020

- b. Pengukuran bidang tanah secara sporadik adalah proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sporadik.

Memperhatikan terdapat 2 mekanisme pengukuran dalam rangka pendaftaran tanah, maka terdapat 2 format Gambar Ukur yaitu :

- a. Gambar Ukur pendaftaran tanah sistematis, atau disebut d.i. 107
- b. Gambar Ukur pendaftaran tanah sporadik, atau disebut d.i. 107A

Untuk kedua format standar ini, dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Gambar ukur menggunakan format kertas standar A4 dengan ketebalan seperti kertas kartun manila.
- b. Untuk d.i. 107 terdiri dari 2 halaman, yang digunakan bolak-balik. Halaman 1 menerangkan Nomor Gambar Ukur, Lokasi Bidang Tanah, Keterangan Pengukur, keterangan pembatalan jika ada, dan Sketsa Lokasi. Halaman 2 untuk penggambaran bidang tanah dan situasi sekitarnya, serta simbol-simbol yang digunakan.
- c. Untuk d.i. 107A terdiri dari 4 halaman. Halaman 1 menerangkan Nomor Gambar Ukur, Lokasi Bidang Tanah, Keterangan Pemohon, Keterangan Pengukur, Persetujuan Batas Bidang Tanah, dan Sketsa Lokasi. Halaman 2 untuk penggambaran bidang tanah dan situasi sekitarnya, serta simbol-simbol yang digunakan. Halaman 3 untuk penggambaran halus. Halaman 4 untuk halaman persetujuan si

pemilik/penguasa tanah dan sebelah-menyebelahnya terhadap pengukuran bidang tanah, dan apabila perlu halaman ini dapat juga digunakan sebagai pengesahan pekerjaan oleh para Pejabat.

- d. Penggunaan foto udara atau peta foto yang merupakan bagian dari Gambar Ukur, terdiri dari d.i. 107 (d.i. 107A) dan *copy* peta foto / *blow up* foto udara pada ukuran A4 sebagai lampiran. Lampiran ini ditandatangani oleh petugas ukur.
- e. Penggunaan peralatan-peralatan yang data ukurannya dalam bentuk digital (seperti Total Station dan GPS), terdiri dari d.i. 107 (d.i. 107A) dan *print out* data ukuran, hasil hitungan, hasil *plotting* bidang tanah pada ukuran A4 sebagai lampiran. Lampiran ini ditandatangani oleh petugas ukur.

Dalam PMNA/KBPN 3/97, formulir gambar ukur dibedakan untuk pengukuran sistematis atau sporadis. Untuk pengukuran sistematis, gambar ukur terdiri dari 2 (dua) halaman. Halaman pertama berisi keterangan penatausahaan gambar ukur, dan halaman kedua digunakan untuk membuat sketsa bidang-bidang tanah beserta besaran-besaran pengukuran. Untuk pengukuran sporadis, gambar ukur terdiri dari 4 (empat) halaman yang digunakan bolak-balik. Halaman pertama berisi keterangan penatausahaan gambar ukur, halaman kedua dan ketiga digunakan untuk membuat sketsa bidang-bidang tanah beserta besaran-besaran pengukuran, dan halaman keempat merupakan halaman kosong.

Sedangkan pada Standar gambar ukur, seperti halnya PMNA/KBPN 3/97, formulir gambar ukur dibedakan untuk pengukuran sistematis atau sporadis. Untuk pengukuran sistematis, GU terdiri dari 2 (dua) halaman. Halaman pertama berisi keterangan penatausahaan GU, dan halaman kedua digunakan untuk membuat sketsa bidang-bidang tanah beserta besaran-besaran pengukuran. Untuk pengukuran sporadis, GU terdiri dari 4 (empat) halaman yang digunakan bolak-balik. Halaman pertama berisi keterangan penatausahaan GU, halaman kedua digunakan untuk membuat sketsa bidang-bidang tanah beserta besaran-besaran pengukuran, halaman ketiga untuk penggambaran halus (kartiran), dan halaman keempat merupakan halaman kosong.

Pada item formulir isian halaman pertama (penatausahaan gambar ukur) dari dua peraturan yang masih berlaku, yaitu PMNA/KBPN 3/97 dan Standar gambar ukur, terdapat perbedaan yang prinsip. Bahwa pada Standar gambar ukur terdapat lajur Nomor Urut gambar ukur, sedangkan pada PMNA 3/97 tidak terdapat. Untuk pengukuran sistematis (DI 107) menurut Standar gambar ukur, nomor urut gambar ukur diisi sebanyak 15 digit, yang terdiri dari 2 digit untuk kode petugas pengukuran sistematis, 5 digit untuk nomor urut gambar ukur di Tim Pengukuran, 8 digit untuk tanggal pengukuran. Sedangkan untuk pengukuran sporadis (DI 107A), nomor urut gambar ukur diisi sebanyak 15 digit, yang terdiri dari 2 digit

diisi 00, 5 digit untuk nomor urut gambar ukur diisi dengan nomor DI 302 (permohonan pengukuran), 8 digit untuk tanggal pengukuran.⁴

5. Sengketa Pertanahan

Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disingkat Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis Peraturan Kepala Badan Pertanahan No.3/2011 (Perkaban 3/2011). Secara garis besar sengketa tanah dibagi menjadi dua yaitu: sengketa kepemilikan dan sengketa batas. Sengketa kepemilikan adalah perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (Tanah Negara) maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu, sedangkan sengketa batas tanah adalah sengketa yang timbul antara dua pihak yang memiliki hak atas tanah atau tanah yang saling bersebelahan, karena adanya kesalahpahaman penafsiran mengenai luas dan batas tanahnya.

Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, Pasal 1 butir 1 : Sengketa Pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai, keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya serta penerbitan bukti haknya, anatara pihak yang

⁴ <http://landportal.blogspot.com/2014/07/pengertian-gambar-ukur.html>, Diakses pada tanggal 20 Oktober 2020

berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi dilingkungan Badan Pertanahan Nasional.⁵

Dalam memberi pengertian sengketa pertanahan ada dua istilah yang saling berkaitan yaitu sengketa pertanahan dan konflik pertanahan. Walaupun kedua istilah ini merupakan kasus pertanahan, namun dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, jelas membedakan pengertian kedua istilah tersebut. Dalam Pasal 1 butir 2 diterangkan bahwa sengketa pertanahan yang disingkat dengan sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis⁶. Sedangkan Konflik pertanahan yang disingkat konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, oeganisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.

Menurut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) tipologi kasus/konflik pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional.⁷

⁵ Pasal 1 butir 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan

⁶ Pasal 1 butir 2 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan

⁷ <http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan>. Diakses pada tanggal 14 November 2020

F. Kerangka Teori

1. Teori Keadilan

Para filosof Yunani memandang keadilan sebagai suatu kebajikan individual (*individual virtue*). Apabila terjadi tindakan yang dianggap tidak adil (*unfair prejudice*) dalam tata pergaulan masyarakat, maka hukum sangat berperan untuk membalikan keadaan, sehingga keadilan yang telah hilang (*the lost justice*) kembali dapat ditemukan oleh pihak yang telah diperlukan tidak adil (dizalimi, dieksploitasi), atau terjadi keadilan korektif menurut Aristoteles.¹ Keadilan yang mesti dikembalikan oleh hukum menurut istilah John Rawls adalah “*reasonably expected to be everyone’s advantage*”.

Pembicaraan tentang keadilan telah dimulai sejak Aristoteles sampai dengan saat ini. Bahkan para ahli mempunyai pandangan yang berbeda tentang esensi keadilan. Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keadilan dari sejak Aristoteles sampai saat ini, disebut dengan teori keadilan. Teori keadilan dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of justice*, sedangkan dalam bahasa Belandanya disebut dengan *theorie van rechtvaardigheid* terdiri dari dua kata, yaitu Teori dan Keadilan.⁸

Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan seperti diikuti, L.J. Van Apeldorn yaitu: Keadilan *distributif* dan keadilan *commutatief*. Keadilan distributif yaitu keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya.

⁸ H. Salim, 2014, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Desertasi dan Tesis*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hal.25.

Sedangkan keadilan commutatif adalah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan.⁹

Demikian juga Thomas Aquinas membedakan keadilan atas dua kelompok yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus. Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus dijalankan untuk kepentingan umum. Sedangkan keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan khusus ini dibedakan menjadi :

- a. Keadilan distributif (*justitia distributiva*):
- b. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*):
- c. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*)

2. Teori Manfaat

Eksistensi hukum bertujuan untuk memberikan keamanan dan ketertiban serta menjamin adanya kesejahteraan yang diperoleh masyarakat dari Negara sebagai payung bermasyarakat. Kaidah hukum di samping kepentingan manusia terhadap bahaya yang mengancamnya, juga mengatur hubungan di antara manusia.¹⁰ Masyarakat yang berkembang pesat dalam bernegara, dipengaruhi oleh perkembangan jaman, sehingga kebutuhan harus dipenuhi sesuai jamannya. Untuk itu perlu hukum yang kontekstual dalam arti dapat mengakomodir praktik-praktik sosial di masyarakat dengan diatur oleh norma hukum. Ajaran-ajaran hukum yang dapat diterapkan agar

⁹ L.J. Van Apeldorn, 1982, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal.13

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Cetakan ke 1, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hal. 11

tercipta korelasi antara hukum dan masyarakatnya, yaitu hukum sosial yang lebih kuat dan lebih maju daripada ajaran-ajaran yang diciptakan oleh hukum perseorangan.¹¹

Artikulasi hukum ini akan menciptakan hukum yang sesuai cita-cita masyarakat karenanya muara hukum tidak hanya keadilan dan kepastian hukum, akan tetapi aspek kemanfaatan juga harus terpenuhi. Penganut mazhab *utilitarianisme* memperkenalkan tujuan hukum yang ketiga, disamping keadilan dan kepastian hukum. Dilanjutkannya, tujuan hukum itu adalah untuk kemanfaatan bagi seluruh orang. Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Jika kita lihat definisi manfaat dalam kamus besar bahasa Indonesia manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah.

3. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari perundang-undangan serta pelaksanaannya. Perundang-undangan sebagai sebuah norma hukum dalam implementasinya menjadikan rujukan

¹¹ Alvin S. Johnson, 2006, Sosiologi Hukum, Cetakan ke 3, Asdi Mahastya, hal. 204

atas suatu perbuatan dalam suatu peristiwa hukum. Fungsinya sebagai rujukan dengan sendirinya harus mencerminkan adanya kepastian. Cerminan atas fungsi dimaksud yang menjadi tolok ukurnya memerlukan teori kepastian hukum. Adapun kepastian hukum merupakan satu dari tiga elemen penting dari tujuan hukum itu sendiri, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹²

Perihal kepastian hukum sendiri diperuntukkan pada perilaku lahiriah bukan menyangkut hal-hal non fisik seperti pemikiran atau batiniah. Perilaku lahiriah yang kasat mata ini yang merupakan pangkal sanksi hukum yang dijatuhkan. Perilaku itu sendiri merupakan realisasi dari buah pikir atau sikap batin sehingga tampak konkret. Namun secara konseptual antara hukum dan moral ibarat dua sisi mata uang, dimana yang satu dapat menjustifikasi yang lain. Moral dapat menjadi basis bagi hukum untuk menetapkan dan menjalankan kaidah-kaidah hukum yang tidak berkaitan atau kaidahnya sangat kecil dengan sektor moral.¹³

Dalam suatu negara hukum kepastian hukum juga hal yang dikedepankan. Dalam suatu negara hukum dimana hukum merupakan panglima maka segala perilaku kehidupan bernegara juga memakai hukum sebagai koridornya. Salah satu elemen penting yang mendorong warga negara mematuhi hukum yakni kepastian hukum. Keberlakuan hukum menjadi resisten karena masyarakat tidak merasakan adanya keadilan. Ketika masyarakat merasakan hukum yang timpang, dapat saja disebabkan

¹² W.J.S. Poerwadarminta, 2006. *Kamus Umum Bahasa Indonesia* Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta. h. 847

¹³ Munir Fuady. 2014. *Teori-Teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*. Cetakan ke-3. Prenadamedia Group. Jakarta, h. 69

adanya perlakuan yang berbeda dalam penerapan hukum pada persoalan hukum yang serupa. Kondisi yang demikian merupakan gambaran atas kepastian hukum yang tidak menjangkau harapan dari masyarakat itu sendiri. Namun di sisi lain, walaupun kita dapat menemukan kaidah hukum yang sama dalam berbagai perumusan yang agak berbeda, namun dalam teori hukum terdapat suatu perumusan yang baku, yang berlaku bagi prototipe aturan hukum.

G. Metode Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris, yang akan bertumpu pada data primer (hasil dari penelitian lapangan). Pendekatan yuridis adalah pendekatan dengan menitik beratkan berdasarkan peraturan dan ketentuan-ketentuan yang ada, sedangkan pendekatan empiris yaitu pendekatan dilakukan dengan penelitian lapangan dengan melihat serta mengamati penerapan peraturan-peraturan tersebut dalam prakteknya di masyarakat. Pendekatan empiris dipergunakan mengingat permasalahan yang diteliti mengangkat faktor sosial masyarakat.

H. Sistematika Penulisan

Untuk menyusun tesis ini peneliti membahas dan menguraikan masalah, yang dibagi dalam empat bab. Adapun maksud dari pembagian tesis ini ke dalam bab-bab dan sub bab adalah agar untuk menjelaskan dan menguraikan setiap permasalahan dengan baik.

- Bab I : Pendahuluan bab ini berisi antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitan, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, metode penelitan dan sistematika penulisan.
- Bab II : Didalam bab ini akan menjelaskan tentang pendaftaran tanah, pendaftaran tanah sistematis lengkap, sengketa tanah dan penyelesaiannya.
- Bab III : Hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini akan diuraikan, hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan dan penyelesaiannya.
- Bab IV : Didalam bab ini merupakan penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini, yang kemudian diakhiri dengan lampiran-lampiran yang terkait dengan hasil penelitian yang ditemukan di lapangan yang dipergunakan sebagai pembahasan atas hasil penelitian.

