

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK
ATAS TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA DATA DI
KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI**

T E S I S



Oleh :

BAHRUL ALAM

NIM : 21301800021

Program Studi : Magister Kenotariatan

PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)

SEMARANG

2022

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK
ATAS TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA-DATA DI
KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI**

T E S I S

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna
mencapai derajat S2 dalam Kenotariatan**



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG**

2022

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK
ATAS TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA-DATA
DI KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI**

TESIS

Oleh :

BAHRUL ALAM

NIM : 21301800021

Program Studi : Magister Kenotariatan

Disetujui oleh;
Pembimbing
Tanggal,

Dr. H. Amin Purnawan, SH.,Sp.N.,M.Hum

NIDN 06 0612 6501

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2 Kenotariatan M.Kn)

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H.

NIDN : 0620046701

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK
ATAS TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA-DATA DI
KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI**

T E S I S

Oleh ;

BAHRUL ALAM

NIM : 21301800021

Program Studi : Magister Kenotariatan

Telah dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal Kamis 30 Agustus 2022
Dan dinyatakan, LULUS

Tim Penguji
Ketua



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 06-2004-6701

Anggota



Dr. H. Amin Purnawan, SH., Sp.N., M.Hum

NIDN 06 0612 6501

Anggota

Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn.

NIDK.89-0510-0020

Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan




Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : BAHRUL ALAM

NIM : 21301800021

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS
TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA-DATA DI KANTOR
PERTANAHAN KOTA KENDARI**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 14 Februari 2020



BAHRUL ALAM
NIM. 21301800021

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : BHRUL ALAM
NIM : 21301800021
Program Studi : Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Alamat Asal : Kota Kendari
No. HP/Email : 085212303034. Email; reyhiro77@gmail.com

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah saya berupa **TESIS** dengan judul :

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA-DATA DI KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 14 Februari 2020

Yang menyatakan



BAHRUL ALAM
NIM. 21301800021

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“ Selalu Berpikir Positif Karena Pikiran Mempengaruhi Tindakan, jika pikiran kita Negatif maka Tindakan Kita pun Akan Negatif. di dalam kehidupan Manusia, tidak pernah lepas dari tiga Hal Yaitu; MASALAH, KENDALA Dan RESIKO, dengan Pikiran yang Positif dan Tindakan yang Positif Kita mampu Memperkecil ke tiga hal Itu

(Bahrul Alam)

“ Dalam Menjalani Kehidupan, Itu Sangat Sederhana, Jika Mau Tenang Hilangkan Rasa Syirik, Jika Mau Bahagia Syukuri Apa Yang Kita Miliki, Dan Jika Ingin Sukses Jalani Prosesnya, Bangkit Dari Kegagalannya Dan Raih Suksesnya ”

(Bahrul Alam)

PERSEMBAHAN :

Tesis ini kupersembahkan kepada :

- ♥ Ayahanda H.Abidin Kadir (Alm) yang telah membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang serta mengajarkan bagaimana cara berpikir positif, bersyukur dan Ikhlas dalam menjalani kehidupan ini.

♥ Ibunda Hajja Bicci Bungatia, yang begitu tegar dan disiplin serta Doa yang tulus dan penuh kasih sayang dalam mendidik Anak Anaknya.

♥ Saudara-saudaraku dan seluruh keluarga besar yang telah memberikan dukungan dan doa sehingga Tesis ini dapat terselesaikan sesuai dengan keinginan.

♥ Seluruh Dosen beserta Staf Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, yang begitu mengerti, sabar dan Mengayomi seluruh Mahasiswanya, Khususnya kepada Penulis.

♥ Rekan rekan Sahabat Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Unissula yang begitu peduli, kompak dan selalu memberikan keceriaan serta Suport yang begitu Tinggi kepada penulis.



KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji Syukur Kehadirat Allah Swt, atas Berkat dan Rahmat Nya, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tesis ini dengan judul " **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA-DATA DI KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI** ". Tesis ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Pasca Sarjana Magister Kenotariatan di Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Sehubungan dengan selesainya penyusunan Tesis ini, penulis ingin mengucapkan Terima Kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan baik langsung maupun tidak langsung. Karena tanpa bantuan tersebut maka penyusunan Tesis ini tidak akan dapat berhasil dan Penulis juga menghaturkan banyak Terima Kasih Kepada:

1. **Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.**, Selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. **Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.**, Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. **Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**, Selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Kenotariatan yang telah membimbing penulis serta memberikan petunjuk serta saran yang sangat berguna bagi penulis, sehingga Tesis ini dapat terselesaikan.

4. **Dr. H. Amin Purnawan, SH.,Sp.N.,M.Hum.,** selaku Pembimbing, yang begitu banyak membantu serta memberikan ilmu yang sangat bermanfaat, sehingga penulis bersemangat dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan khasanah ilmu pengetahuan yang bermanfaat kepada penulis
6. Staf Administrasi, Tata Usaha, Perpustakaan dan staf lainnya Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan kemudahan serta Saran saran yang begitu Komunikatif dan Responsip kepada penulis dalam rangka penyelesaian tesis ini.
7. **Ayahanda H.Abidin Kadir** (Alm) yang telah membesarkan dan memberikan bimbingan kasih sayang serta mengajarkan penulis, bagaimana cara berpikir positif, bersyukur dan Ikhlas dalam menjalani kehidupan ini.
8. **Ibunda Tersayang Hajja Bicc Bungatia**, yang begitu tegar dan disiplin serta Doa yang tulus dan penuh kasih sayang dalam mendidik Anak Anaknya khususnya kepada penulis
9. Saudara-saudara dan keluarga besar yang telah memberikan dukungan dan doa sehingga Tesis ini penulis dapat menyelesaikannya.
10. Rekan rekan Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Unissula Semarang, yang sangat peduli, kompak dan selalu memberikan keceriaan serta dukungan kepada penulis, sehingga Tesis ini penulis dapat menyelesaikannya.

Penulis sangat menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran penulis harapkan demi penyempurnaan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap semoga Tesis yang sederhana ini dapat memberikan manfaat, khususnya bagi penulis sendiri, Almamater dan pembaca yang budiman. Semoga ALLAH SWT Membalas kebaikan Kalian semua dengan Pahala yang berlipat ganda dan Semoga ALLAH SWT selalu memberikan Rahmatnya dan Taufiknya kepada Kita semua, Aamiin Ya Robbal Alamin.

Semarang, 14 Februari 2020

Penulis



BAHRUL ALAM
NIM.21301800021

ABSTRAK

Dalam sejarahnya sebelum berlakunya UUPA terdapat dualisme Hukum Agraria di Indonesia. Dualisme dalam hukum agraria tersebut lebih merugikan golongan masyarakat pribumi, karena hukum adat yang mengatur tanah-tanah dengan hak adat merupakan hukum yang tidak tertulis sedangkan di lain pihak atas tanah dengan hak barat diatur dengan hukum barat yang sudah tertulis. Pendaftaran bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang dikenal sebagai *Rechts Cadaster* atau *Legal Cadaster*. Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: 1) perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data dan hambatannya di kantor Pertanahan Kota Kendari, 2) dampak hilangnya arsip pertanahan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat di Kota Kendari, 3) aspek hukum terhadap perlindungan hukum hak atas tanah hasil pemulihan data. Metode yang digunakan peneliti adalah pendekatan hukum secara yuridis normatif dan spesifikasi dalam penelitian ini adalah termasuk deskriptif analitis. Adapaun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh dari studi lapangan dengan wawancara dengan BPN di Kota Kendari. Dan data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan. Berdasarkan hasil dari penelitian bahwa perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data di kantor pertanahan yaitu 1) BPN hanya memberikan perlindungan hukum kepada sertipikat hak atas tanah yang telah dipulihkan arsipnya; 2) Tujuan pemulihan data adalah memberikan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang arsipnya hilang / musnah. BPN melakukan pemulihan data dan mengesahkan kembali sertipikat dan buku tanah serta surat ukurnya berdasarkan Pasal 18 Perkebunan Nomor 6 Tahun 2010. akibat hilangnya arsip pertanahan adalah dapat melemahkan kekuatan pembuktian suatu sertipikat sebagai alat bukti hak atas tanah. dan hambatannya adalah selain waktunya yang panjang juga keterbatasan suberdaya manusianya dari pihak kantor pertanahan Kota Kendari dalam pendaftaran yang serba online yang baru diberlakukan di kantor pertanahan seluruh Indonesia. Jalan keluarnya adalah melakukan pemangkasan prosedur dalam penerbitannya, sehingga tidak memerlukan waktu yang panjang dan tidak berbelit belit. Dampak hilangnya arsip pertanahan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat di Kota Kendari adalah 1) hilang / musnahnya arsip pertanahan dapat melemahkan kekuatan pembuktian suatu sertipikat sebagai alat bukti hak atas tanah; 2) dampak musnahnya arsip pertanahan berakibat sertipikat hak atas tanah yang sebelum dipulihkan datanya tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti untuk melakukan perbuatan hukum; 3) hilang atau musnahnya arsip pertanahan tidak serta merta dapat menghilangkan/menghapuskan hak atas tanah yang bersangkutan. Aspek hukum terhadap perlindungan hukum hak atas tanah hasil pemulihan data adalah 1) Aspek substansial, 2) Aspek struktural, 3) Aspek kultural.

Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Hak Atas Tanah, Pertanahan

ABSTRACT

In its history before the enactment of the LoGA there was a dualism of agrarian law in Indonesia. Dualism in agrarian law is more detrimental to the indigenous community, because customary law governing lands with customary rights is unwritten law while on the other hand land rights with western rights are regulated by written western law. Registration for lands subject to western law aims to provide a guarantee of legal certainty known as Rechts Cadaster or Legal Cadaster. The formulation of the problem in this study are: 1) legal protection of land rights holders due to loss of data and obstacles in the Kendari City land office, 2) the impact of the destruction of land records on community land rights in Kendari City, 3) legal aspects to legal protection of land rights resulting from data recovery. The method used by researchers is a juridical normative legal approach and the specifications in this study are descriptive analytical. The sources and types of data in this study are primary data obtained from field studies with interviews with BPN in Kendari City. And secondary data obtained from library research. Based on the results of the study that the legal protection of holders of land rights due to loss of data in the land office is 1) BPN only provides legal protection to certificates of land rights that have been restored; 2) The purpose of data recovery is to provide legal protection for land rights whose archives have been destroyed. BPN has recovered data and ratified the land certificate and land book and its measurement certificate based on Article 18 of Law Number 6 Year 2010. The destruction of the land archives can weaken the strength of the certificate of evidence as evidence of land rights and the obstacles are in addition to the long time as well as human resource limitations from Kendari City Land Office in the all-online registration that has just been enacted at land offices throughout Indonesia. The way out of the cutting procedures in publishing so that it does not require a long time and not convoluted. The impact of the destruction of land records on community land rights in the city of Kendari is 1) the destruction of land records can weaken the power of certificate of evidence as evidence of land rights; 2) the impact of the destruction of the archives of land resulting in certificate of title to the land before recovering the data cannot be used as evidence to carry out legal actions; 3) loss or destruction of land records does not necessarily eliminate / eliminate the relevant land rights. Legal aspects of the legal protection of land rights resulting from data recovery are 1) Substantial aspects, 2) Structural aspects, 3) Cultural aspects.

Keywords: Legal Protection, Land Rights, Land

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	ix
ABSTRAK	xii
<i>ABSTRACT</i>	xiii
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Konseptual.....	10
F. Kerangka Teori.....	11
G. Metode Penelitian.....	16
1. Metode Pendekatan.....	16
2. Spesifikasi Penelitian	17
3. Jenis dan Sumber Data.....	17
4. Teknik Pengumpulan Data.....	19
5. Metode Analisis Data.....	20
H. Sistematika Penulisan.....	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	22
A. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum.....	22
1. Pengertian Perlindungan Hukum	22
2. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum	23

3. Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum	25
B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah	26
1. Pengertian.....	26
2. Dasar Hukum Hak Atas Tanah	42
3. Macam-Macam Hak Atas Tanah	46
C. Tinjauan Umum Tentang Tanah	53
D. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional	55
1. Definisi Badan Pertanahan Nasional.....	55
2. Tugas Badan Pertanahan Nasional.....	55
3. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional.....	56
E. Hak Atas Tanah menurut Perspektif Islam	58
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	62
A. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Hilangnya Data-Data dan Hambatannya Di Kantor Pertanahan Kota Kendari	62
B. Dampak Musnahnya Arsip Pertanahan Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Di Kota Kendari	85
C. Aspek Hukum Terhadap Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Hasil Pemulihan Data.....	92
BAB IV PENUTUP	110
A. Kesimpulan	110
B. Saran.....	113
DAFTAR PUSTAKA	114

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak milik atas tanah menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut sebagai Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Turun-temurun disini diartikan sebagai hak yang bisa diturunkan kepada ahli waris, terkuat dalam hubungannya dengan hak atas tanah yang lain, dan terpenuh dalam hal kewenangan yang dimiliki pemegang haknya. Menurut Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA salah satu hak atas tanah yang diakui adalah hak milik.

Dalam sejarahnya sebelum berlakunya UUPA terdapat dualisme hukum agraria di Indonesia. Dualisme dalam hukum agraria tersebut lebih merugikan golongan masyarakat pribumi, karena hukum adat yang mengatur tanah-tanah dengan hak adat merupakan hukum yang tidak tertulis sedangkan di lain pihak atas tanah tanah dengan hak barat diatur dengan hukum barat yang sudah tertulis. Pendaftaran bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang dikenal sebagai *Rechts Cadaster* atau *Legal Cadaster*. Sedangkan untuk tanah hak adat walaupun ada pendaftaran namun tidak bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum tetapi lebih kepada pendataan administratif terutamanya berkaitan dengan pembayaran pajak yang dikenal sebagai *Fiscaal Cadaster*, yang menghasilkan suatu tanda bukti pembayaran pajak atas tanah yang mengakibatkan tidak adanya tanda bukti tertulis sebagai tanda

bukti hak atas tanah berupa sertifikat sehingga tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas pelaksanaan hak tersebut.

Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria selanjutnya akan disebut UUPA menyatakan :

Ayat (1) : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Ayat (2) : Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:

Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;

Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

c, Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya disebut PP 10 tahun 1961) tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya akan disebut dengan PP 24 tahun 1997.

Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian hak yang kuat yang dimaksud Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah sertipikat.

Pengertian sertipikat:

Pasal 13 ayat (3) PP 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah: Salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas-

¹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, hlm.11

sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dalam bentuk sebuah buku.

PP 24 1997 Pasal 32 ayat (1) pengertian Sertipikat menjadi: Sertifikat 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. Pasal 32 ayat (2) PP 24 tahun 1997:

“ Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Dijelaskan dalam Pasal 19 UUPA ayat (2) huruf c bahwa sertipikat hak atas tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai kepemilikan hak atas tanah, bukti peralihan hak, pembebanan hak atas tanah dan catatan peristiwa hukum lain mengenai tanah. UUPA telah memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah mengenai penguasaan maupun kepemilikannya. Jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan meliputi kepastian hak, kepastian obyek, dan kepastian subyek, serta proses administrasinya berupa penerbitan sertipikat hak Atas Tanah.

Pemberian sertipikat hak atas tanah merupakan salah satu fungsi pendaftaran tanah di Indonesia yang ditujukan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechts cadaster*. Dokumen-dokumen yang dijadikan dasar atau alas hak pendaftaran tanah berupa data fisik dan data yuridis kemudian diolah melalui proses pendaftaran tanah sehingga diterbitkannya sertipikat, berupa warkah, surat ukur, buku tanah, peta, dan daftar-daftar umum pendaftaran tanah lainnya dapat menjelaskan adanya kepastian hak, kepastian obyek, dan subyek, tersimpan dalam suatu arsip pertanahan.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa Pasal 19 UUPA mengatur diadakannya pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Peraturan pelaksanaannya, ditetapkan PP No. 10/1961 disebutkan tujuan pendaftaran tanah ialah memberikan jaminan kepastian hukum, kemudian dengan PP No. 24/1997 ditegaskan lagi bahwa tujuan pendaftaran tanah tidak hanya memberikan jaminan kepastian hukum tetapi lebih dikembangkan kearah perlindungan hukum hak atas tanah.²

Dalam Pasal 3 huruf a PP 24 tahun 1997 dinyatakan: "Pendaftaran tanah bertujuan 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". Pasal 4 PP 24 tahun 1997 ayat (1): "Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah".

² Muchtar Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah: Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif Dan Sosiologis*, Republika, Jakarta, hlm.167

Ditegaskan dalam Pasal 31 PP 24 Tahun 1997 bahwa pemberian sertipikat Hak Atas Tanah sebagai alat bukti kepemilikan diterbitkan atas permintaan atau permohonan. Masyarakat yang sadar akan pentingnya suatu hak atas tanah akan segera mendaftarkan tanahnya. Arti pentingnya sertipikat sebagai bukti kepemilikan tergantung kepada persepsi dan kesadaran hukum masyarakat itu sendiri. dan Jika masyarakat sadar hukum maka akan terdorong untuk segera mendaftarkan haknya di Kantor Pertanahan setempat (BPN). Kesadaran hukum akan hak dan kewajibannya, dibuktikan dengan 1). penguasaan dan perolehannya dilakukan dengan itikad baik dan tidak sedang bersengketa. 2). mendaftarkan haknya di Kantor Badan Pertanahan (BPN) setempat. Kesadaran hukum itu merupakan unsur kultur hukum masyarakat yang sangat berpengaruh terhadap keberhasilan terwujudnya tujuan pendaftaran tanah dan pemegang hak atas tanah yang beritikad baik harus dilindungi. Jika kesadaran hukum akan hak dan kewajiban terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah terwujud dalam suatu realitas sosial, maka hal itu akan dapat membantu keberhasilan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah, yang produk akhirnya berupa sertipikat hak atas tanah.

Realitas sosial, merupakan apa yang dirasakan, apa yang dilihat, apa yang didengar dari orang lain, dan apa yang diharapkan masyarakat.

Tujuan memperoleh alat bukti hak atas tanah berupa sertipikat adalah ingin mendapatkan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas bidang tanah yang dimiliki atau dikuasainya. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, perlindungan

hukum hanya dapat diperoleh setelah tanahnya didaftarkan³. Artinya perlindungan hukum akan diberikan setelah mendapatkan kepastian hukum mengenai luasnya, letaknya, batas-batasnya, serta status haknya.

Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik yaitu keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu. Pengertian sertifikat tersebut telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) tentang Pendaftaran Tanah.

Bagi pemegang hak atas tanah, memiliki sertifikat tanah mempunyai nilai lebih, sebab dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat dan diakui secara hukum. Apalagi menurut pasal 31 ayat (3) dalam PP No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah telah dengan tegas dinyatakan bahwa “Sertifikat hanya boleh di serahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah atau pihak lain yang di kuasakan olehnya”. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemilik sertifikat hak atas tanah adalah merupakan pemilik yang sah atas obyek tanah sebagaimana di sebutkan dalam sertifikat hak atas tanah tersebut dan harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya dari pengadilan dengan alat bukti yang lain. dalam PP No.24 Tahun 1997 dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa untuk meminimalisir terjadinya persoalan atas tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat, perlu diadakan pendaftaran hak atas tanah hal ini sebagaimana telah diatur dalam pasal 3 PP No.24 tahun 1997.

³ *Ibid*, hlm.138.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah serta pengetahuan masyarakat yang semakin luas, maka di tuntut kesadaran yang lebih tinggi (dengan inisiatif diri sendiri warga masyarakat) untuk melaksanakan atau melakukan pendaftaran hak atas tanahnya untuk menghindari terjadinya sengketa tanah di kemudian hari yang disebabkan tidak adanya bukti kepemilikan hak atas tanah atau yang sering disebut “Sertifikat”.

Mengingat arti penting dari suatu sertifikat hak atas tanah, maka di harapkan Masyarakat untuk selalu merawat dan menjaga keberadaannya dan di simpan di tempat yang aman agar tidak hilang. namun pada kenyataannya masih saja terjadi kasus-kasus hilangnya sertifikat hak atas tanah, baik dari tangan pemiliknya sendiri ataupun hilangnya data data arsip yang ada di kantor pertanahan, akibat hilangnya sertifikat hak atas tanah yang merupakan bukti kuat bagi pemilik tanah tersebut, seharusnya di sikapi dengan lebih cermat oleh kantor pertanahan di mana obyek tanah tersebut terdaftar, agar segera dapat di gantikan dengan sertifikat yang baru melalui prosedur dan sesuai aturan yang berlaku dan tidak memakan waktu yang lama dan diawali dengan adanya laporan kehilangan dari pemilik tanah tersebut.

Dalam PP No.24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah pada pasal 57 dan pasal 59 telah di atur tentang ketentuan penerbitan sertifikat pengganti karena alasan hilang, yang kemudian lebih lanjut di atur pelaksanaannya melalui peraturan menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan dan peraturan pemerintah No.24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, sehingga penulis mencoba menganalisisnya dalam bentuk penelitian dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH AKIBAT HILANGNYA DATA-DATA DI KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data dan hambatannya di kantor pertanahan Kota Kendari?
2. Bagaimanakah dampak musnahnya arsip pertanahan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat di Kota Kendari?
3. Bagaimanakah aspek hukum terhadap perlindungan hukum hak atas tanah hasil pemulihan data?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan adanya permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data di kantor pertanahan Kota Kendari.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan dampak musnahnya arsip pertanahan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat di Kota Kendari.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan aspek hukum terhadap perlindungan

hukum hak atas tanah hasil pemulihan data.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan satu rangkaian yang hendak dicapai bersama, dengan demikian dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis

Dapat memberikan sumbangan pada pengembangan ilmu hukum di bidang pertanahan, selain itu juga dapat memperluas ilmu pengetahuan mengenai Peradilan Perdata dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah, guna memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data di kantor pertanahan.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, sebagai bahan masukan bagi pembuat Undang-undang di bidang pertanahan untuk melakukan pembaharuan peraturan perundang-undangan serta sistem hukumnya . Selain itu, sebagai bahan informasi bagi para pelaksana kebijakan dalam mengambil langkah-langkah perumusan kebijakan pertanahan di Indonesia.

a. Bagi Penulis

Penulis dapat mengetahui prosedur dari perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data di kantor pertanahan. Serta guna memenuhi tesis dalam rangka menyelesaikan Program Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

b. Bagi Pembaca

Bagi pembaca, penelitian ini dapat di jadikan acuan atau referensi mengenai masalah yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data di kantor pertanahan.

c. Bagi Pemerintah

Maksud dari manfaat praktis ini adalah bahwa penelitian yang dilakukan ini akan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah, khususnya, Bagi Badan Pertanahan Nasional, sebagai bahan masukan sesuai dengan peran dan fungsinya sebagai lembaga yang bertugas di bidang pertanahan dalam menanggulangi masalah yang terkait.

E. Kerangka Konseptual

1. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman hak asasi manusia kepada seluruh warga Negara yang hak-hak nya merasa di rugikan dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara mental maupun secara fisik sehingga masyarakat terhindar dari gangguan maupun ancaman dari pihak manapun.
2. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut.

3. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas bagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁴
4. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

F. Kerangka Teori

1. Teori Perlindungan Hukum

Kata perlindungan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia berarti tempat berlindung atau merupakan perbuatan (hal) melindungi, misalnya memberi perlindungan kepada orang yang lemah.⁵ Sedangkan, pengertian hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah kumpulan peraturan atau kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-

⁴ Effendi Perangin. 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Raja Grafindo, Jakarta, hlm 17.

⁵ W.J.S. Poerwadarminta, 1986, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet. IX, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 600.

kaedah.⁶ Jadi, perlindungan hukum adalah suatu perbuatan untuk melindungi subjek hukum dengan peraturan-peraturan yang berlaku dan dipaksakan dengan suatu sanksi.

Menurut Fitzgerald dalam buku yang ditulis oleh Satijipto Raharjo mengungkapkan bahwa “Teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.”⁷ Perlindungan hukum merupakan kebutuhan dalam lalu lintas hukum masyarakat, karena lalu lintas tersebut terdapat kepentingan dalam hubungan hukum masyarakat yang disebut dengan kepentingan hukum.

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.⁸ Perlindungan hukum dalam masyarakat berjalan seiring dengan permasalahan yang muncul. Selain itu, perlindungan hukum muncul dan lahir dari instrumen hukum bertujuan untuk mengatur masyarakat dan tidak semata-mata dibuat begitu saja. Perlindungan hukum tersebut pada dasarnya dibuat dan digali dari perilaku masyarakat berdasarkan kesepakatan antara masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat.

⁶ Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 38.

⁷ Satijipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 53.

⁸ *Ibid*, hlm 69

Mengingat ideologi Negara Indonesia adalah Pancasila, oleh sebab itu Perlindungan hukum di dalam negara yang berdasarkan Pancasila, maka asas yang penting ialah asas kerukunan berdasarkan kekeluargaan.⁹ Untuk itu, setiap muncul wanprestasi dalam suatu perbuatan hukum antara pihak, maka akan diselesaikan terlebih dahulu dengan cara kekeluargaan dan musyawarah.

Tercermin dalam perjanjian jual beli tanah hak milik yang merupakan hukum privat, namun disisi lain tanah merupakan barang yang bernilai ekonomis maka tidak jarang terdapat masalah ataupun wanprestasi. Untuk mencegah hal tersebut peran Notaris sangat penting. Notaris merupakan pejabat negara yang memiliki tugas untuk memberikan perlindungan hukum terhadap para pihak yang melakukan tindakan hukum. Untuk itu, Notaris memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang melakukan tindakan hukum dan menghindari adanya wanprestasi.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dengan hukum. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum, dengan kata lain hukum ada untuk menjamin kepastian dalam bermasyarakat.

Keteraturan masyarakat tidak lepas dari kepastian hukum, karena keteraturan merupakan wujud hasil dari kepastian itu sendiri. dengan

⁹ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 84.

Keteraturan masyarakat dapat hidup di dalam kepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam bermasyarakat.

Pada dasarnya prinsip kepastian hukum lebih menekankan pada penegakan hukum yang berdasarkan kepada pembuktian secara formil, artinya suatu pelanggaran yang disebabkan oleh perbuatan hanya dapat dikatakan melanggar jika berlaku aturan tertulis tertentu. Sebaliknya menurut prinsip keadilan, perbuatan yang tidak wajar, tercela, melanggar kepatutan dan sebagainya dapat dianggap sebagai pelanggaran demi tegaknya keadilan, meskipun ditinjau secara formal tidak ada aturan tertulis / peraturan perundang-undangan yang melarangnya.¹⁰

Dalam konteks perjanjian para pihak yang melakukan tindakan hukum, akan diawali dan muncul adanya itikad baik dalam melakukannya. Dengan kata lain kepastian hukum tersebut muncul dengan adanya kesadaran masyarakat yang telah mencapai kesepakatan untuk melakukan perjanjian dengan didasari itikad baik.

Itikad baik sendiri sudah dijelaskan dalam KUH Perdata Pasal 1338 KUH Perdata yang berbunyi “Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.” Di dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa suatu persetujuan atau perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik, namun tidak ada yang mengatur secara eksplisit maksud itikad baik tersebut sehingga tidak ada ukuran itikad baik tersebut dilakukan. Menurut James Gordley, sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan Khairandy mengungkapkan “memang dalam

¹⁰ Mahfud M.D., 2007, *Kepastian Hukum Tabrak Keadilan*,” dalam Fajar Laksono, Ed., *Hukum Tak Kunjung Tegak: Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Mahfud MD*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 91.

kenyataannya sangat sulit untuk mendefinisikan itikad baik.”¹¹ Menurut Wirjono Prodjodikoro dan Soebekti, itikad baik (*te goeder trouw*) yang sering diterjemahkan sebagai kejujuran, dibedakan menjadi dua macam, yaitu; (1) itikad baik pada waktu akan mengadakan hubungan hukum atau perjanjian. (2) itikad baik pada waktu melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul dari hubungan hukum atau perjanjian tersebut.¹²

Hingga saat ini, tidak ada makna tunggal dari itikad baik dalam melakukan perjanjian, sehingga masih menjadi perdebatan ukuran dari itikad baik tersebut. Namun, itikad baik harus mengikuti peradaban masyarakat dan norma-norma yang berlaku, karena itikad baik merupakan bagian dari kehidupan masyarakat.

Dengan tidak adanya ukuran dalam itikad baik tersebut, tidak jarang orang-orang tertentu melakukan penyalahgunaan kehendak dalam melakukan perjanjian. Penyalahgunaan kehendak yang biasanya disebut dengan *Misbruik Van Omstadigheden*. Penyalahgunaan keadaan sebagai salah satu syarat cacat kehendak berkembang, oleh karena perkembangan beberapa peristiwa hukum dalam hukum perjanjian.

Itikad baik dengan tidak adanya penafsiran yang jelas tidak sepenuhnya menjamin kedudukan yang pasti para subjek hukum dalam suatu kontrak. Menurut Rene Descartes, seorang filsuf dari Perancis, menyatakan bahwa kepastian hukum dapat diperoleh dari metode sanksi yang jelas. Sanksi yang

¹¹ Ridwan Khairandy, 2003, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.129-130.

¹² Riduan Syahrani, 2000, *Seluk Beluk dan Azas-azas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, hlm. 260.

akan diberlakukan bagi para subjek hukum yang terlibat dalam suatu kontrak bersifat tetap dan tidak diragukan. Sanksi diberikan bukan sebagai orientasi pada hasil yang akan dituju dari suatu kontrak akan tetapi orientasi pada proses pelaksanaan kontrak itu sendiri.

Teori kepastian hukum dalam perjanjian lebih menekankan pada penafsiran sanksi yang jelas sehingga memberikan kedudukan yang sama antar subyek hukum yang melakukan perjanjian. Kepastian memberikan kejelasan dalam perbuatan hukum seperti pelaksanaan perjanjian dalam bentuk prestasi dan bahkan saat terjadinya wanprestasi.

G. Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian guna menemukan dan mengembangkan kejelasan dari sebuah pengetahuan maka diperlukan metode penelitian. Karena dengan menggunakan metode penelitian akan memberikan kemudahan dalam mencapai tujuan dari penelitian.. Adapun penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang. Penelitian kepustakaan (*library research*) adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk mempelajari, mengkaji dan menganalisis data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang diperoleh langsung dari berbagai peraturan

perundang-undangan mulai dari UUD 1945 hingga ketentuan hukum yang bersifat teknis yang berkaitan erat dengan pendaftaran tanah dan perlindungan hukumnya

2. Spesifikasi Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif. Menurut Soerjono Soekanto penelitian deskriptif ini dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala yang lainnya. Maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama atau di dalam kerangka teori-teori baru.¹³ Yang pada dasarnya jenis penelitian ini bertujuan agar dapat memberikan gambaran yang jelas dan lengkap dengan jalan mengumpulkan, menyusun, mengklarifikasi dan menganalisa data yang diperoleh guna memecahkan masalah yang dihadapi dalam hal ini khususnya mengenai perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat hilangnya data-data di kantor pertanahan di Kota Kendari.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini penulis mempergunakan dua macam sumber data, yaitu data primer dan data sekunder, data-data tersebut adalah sebagai berikut:

¹³ Soerjono Soekanto, 1993, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm.10

a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang berupa keterangan yang berasal dari pihak yang terlibat dengan objek yang diteliti, yaitu berupa data yang diperoleh di Kantor Pertanahan Kota Kendari.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperlukan guna melengkapi data primer, diperoleh melalui studi kepustakaan.¹⁴ Pengumpulan data sekunder ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan meneliti buku-buku serta sumber bacaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data-data yang berhasil diperoleh ini dipergunakan sebagai landasan pemikiran yang bersifat teoritis. Data sekunder tersebut meliputi:

1) Bahan hukum primer

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

d) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian

¹⁴ Soerjono soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta hlm 10

e) Keputusan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1999 Tentang Pendaftaran Tanah.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan Hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer dalam hal ini teori-teori yang dikemukakan para ahli hukum, berupa buku-buku, literatur, makalah-makalah, artikel ilmiah dan sebagainya.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penunjang terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini untuk memperoleh data yang diperlukan penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data antara lain sebagai berikut :

a. **Studi Kepustakaan**

Adalah metode untuk mengumpulkan data berdasarkan sumber catatan yang ada, dilakukan dengan cara mencari, membaca, mempelajari dan memahami data-data sekunder yang berhubungan dengan hukum sesuai dengan pengumpulan data dengan jalan mengutip bahan-bahan pustaka berupa buku-buku, majalah, literature, dokumen, peraturan yang ada relevansinya dengan masalah yang diteliti.

Dari segi kepustakaan ini akan diperoleh manfaat berupa :

- 1) Diperoleh konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.
- 2) Melalui prosedur logika deduktif akan dapat ditarik kesimpulan spesifik yang mengarah pada penyusunan jadwal sementara terhadap masalah penelitiannya.
- 3) Akan diperoleh informasi empirik yang spesifik yang berkaitan dengan masalahnya.
- 4) Melalui logika induktif akan diperoleh kesimpulan umum yang diarahkan pada penyusunan jawaban teoritis terhadap permasalahannya.¹⁵

b. Wawancara

Adalah suatu teknik pengumpulan data dengan mengadakan komunikasi atau tanya jawab dengan sumber data, dalam hal ini penulis mengadakan wawancara langsung dengan para pihak yang terkait terhadap masalah ini yaitu pimpinan dari Kantor Pertanahan di kota Kendari atau pihak yang ditunjuk sesuai dengan bidangnya..

5. Metode Analisis Data

Penelitian yang menggunakan metode kualitatif akan menghasilkan data diskriptif analisis, yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dalam menggunakan metode kualitatif tidak semata-mata

¹⁵ Sunggono Bambang, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 117

bertujuan mengungkapkan kebenaran saja tapi juga bertujuan untuk memahami kebenaran tersebut

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan menjelaskan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan membahas mengenai Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum, Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Tanah, Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional dan Hak Atas Tanah menurut Perspektif Islam

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Hilangnya Data-Data dan Hambatannya Di Kantor Pertanahan Kota Kendari, Dampak Musnahnya Arsip Pertanahan Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat di Kota Kendari dan Aspek Hukum Terhadap Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Hasil Pemulihan Data

BAB IV PENUTUP

Sebagai penutup penulis akan menarik kesimpulan dan sebagai hasil akhir penulis akan memberikan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.¹⁶

Perlindungan hukum yang diberikan kepada subyek hukum ke dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang lisan maupun yang tertulis. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri dari fungsi hukum itu sendiri, yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Pengertian di atas mengundang beberapa ahli untuk mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian dari perlindungan hukum diantaranya :

Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹⁷

¹⁶ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta, hlm 133

¹⁷ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu hukum*, Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-V, Bandung, hlm.53.

Menurut Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.¹⁸ Sedangkan menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.¹⁹ Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.²⁰

Menurut Philipus M. Hadjon Perlindungan, Hukum adalah Sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.

Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.

2. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 1-2

¹⁹ Setiono, 2004, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 3

²⁰ Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 14.

subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Menurut Hadjon,²¹ perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:

- a. Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif;
- b. Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.

Secara konseptual, perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Perlindungan hukum hakekatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Oleh karena itu terdapat banyak macam perlindungan hukum. Dari sekian banyak jenis dan macam perlindungan hukum, terdapat beberapa diantaranya yang cukup populer dan telah akrab di telinga kita, seperti perlindungan hukum terhadap konsumen. Perlindungan hukum terhadap konsumen ini telah diatur dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang pengaturannya mencakup segala hal yang menjadi hak dan kewajiban antara produsen dan konsumen. Selain itu, terdapat juga perlindungan hukum yang diberikan kepada hak atas kekayaan intelektual (HaKI). Pengaturan mengenai hak atas kekayaan

²¹ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 4

intelektual meliputi, hak cipta dan hak atas kekayaan industri. Pengaturan mengenai hak atas kekayaan intelektual tersebut telah dituangkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman, dan lain sebagainya.

3. Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.²² Aspek dominan dalam konsep barat tentang hak asasi manusia menekankan eksistensi hak dan kebebasan yang melekat pada kodrat manusia dan statusnya sebagai individu, hak tersebut berada di atas negara dan di atas semua organisasi politik dan bersifat mutlak sehingga tidak dapat diganggu gugat. Karena konsep ini, maka sering kali dilontarkan kritik bahwa konsep Barat tentang hak-hak asasi manusia adalah konsep yang individualistik. Kemudian dengan masuknya hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi serta hak kultural, terdapat kecenderungan mulai melunturnya sifat individualistik dari konsep Barat.

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan

²² <http://raypratama.blogspot.co.id/2015/04/teori-perlindungan-hukum.html>.

hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "*Rule of The Law*". Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.²³

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian

Tanah dalam terminology asing disebut dengan Land, Soil (Inggris), Adama (Semit) dan dalam beberapa terminology daerah disebut dengan Siti, Bumi, Lemah (Jawa); Pelemahan (Bali), Taneuh, leumah (Sunda); Petak, Bumi (Dayak); Rai (Tetum). Perbedaan istilah terjadi bukan sekedar karena adanya perbedaan bahasa, namun lebih dari itu karena perbedaan pemaknaan tanah oleh manusia yang menguasai atau menggunakannya.

Tanah yang dulu dipandang dari sudut sosial, yang tercakup dalam lingkup hukum adat, hak ulayat dan fungsisosial, kini mulai dilihat dari sudut ekonomi, sehingga tepat apabila Perserikatan Bangsa-bangsa mensinyalir bahwa saat ini masalahpertanahan

²³ Philipus M.Hadjon, *op.cit.*, hlm. 38

keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik tidak lagi menyangkut isu kemasyarakatan tetapi telah berkembang menjadi isu ekonomi.²⁴

Bertambahnya kegiatan/aktivitas manusia setiap hari sangat berpengaruh pada pemanfaatan tanah tersebut. Sebutan tanah dapat kita pakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti tersebut digunakan dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti juridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberibatasan resmi oleh UUPA, dengan demikian bahwa tanah dalam pengertian juridis adalah permukaan bumi ayat (1), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.
- b. Keadaan bumi disuatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang diberi batas.
- d. Bahan-bahan dari bumi, seperti: pasir, cadas, napal, dan sebagainya.²⁵

Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan kepentingan dalam masyarakat, diperlukan

²⁴ Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, 2004, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*: Pustaka Bangsa Press, Medan, hlm. 26

²⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hlm 18

pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah atau dengan kata lain disebut dengan hukum tanah.²⁶

Tanah merupakan sumber daya alam yang bisa mempunyai berbagai bentuk dan ukuran, bisa dilihat sebagai benda merupakan tempat tumbuh bagi tanaman dimana ukurannya adalah subur dan gersang, bisa juga sebagai benda diukur dengan ukuran besar atau isi (volume) misalnya satu ton tanah atau satu meter kubik tanah, dan akhirnya tanah bisa dipandang sebagai ruang muka bumi sesuai Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960) dimana ukurannya luas, misalnya ha, m², tombak, bahu dan sebagainya. Tanah dalam ukuran luas harus dipakai ditempat dimana tanah berada.

Belakangan ini ada usaha untuk mengganti istilah tanah dalam ukuran luas yang dikenal dengan istilah “lahan”. Usaha ini bertujuan baik, yaitu untuk memperkaya perbendaharaan kata-kata bahasa Indonesia. Akan tetapi tampaknya “lahan” dan “tanah” harus hidup berdampingan, karena istilah yang baru ini tidak akan bisa sepenuhnya mendesak mundur istilah yang lain.

Hal ini disebabkan kata-kata seperti tanah air, tanah tumpah darah, tanah warisan, tanah wakaf, sertifikat tanah telah menjadi istilah baku secara historis maupun secara yuridis, dalam melaksanakan tugas mengemban Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Ada pula akhir-akhir ini diperkenalkan kata “ruang”, akan tetapi sampai saat ini belum ada yang dengan jelas dan tegas bisa mengatakan apa yang dimaksud dengan “ruang”, kalau bukan tanah permukaan bumi (Pasal 4 Ayat (1) Undang

²⁶ Wantijk Saleh, 1982, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 7.

Nomor 5 Tahun 1960). Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007) membagi ruang atas ruang daratan (tanah), ruang lautan/perairan dan ruang angkasa.

Berdasarkan pengertian tersebut, tampak bahwa tanah, lahan, dan ruang harus hidup berdampingan, tetapi harus diukung oleh landasan hukum yang benar

Perlu diperhatikan bahwa tanah sebagai ruang, di samping aspek fisik, mempunyai dua aspek lain yang penting, yaitu hak dan penggunaan.

Pembangunan wilayah adalah usaha yang bertujuan untuk membuat masyarakat sejahtera baik lahir maupun batin yang dilaksanakan di atas wilayah. Wilayah menurut ilmu wilayah adalah satu wilayah administrasi, bisa Propinsi, Kabupaten/Kota atau lainnya. Dengan demikian wilayah juga menyangkut tanah ruang muka bumi dimana pengelolaannya dikaitkan dengan administrasi pemerintahan.

Kebijakan penggunaan tanah di Indonesia dituangkan dalam Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, bahwa tanah itu harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan berencana sesuai dengan Pasal 14 dan adanya kewajiban untuk memelihara dan menambah kesuburan tanah yang dipergunakan tersebut.

Pada pasal 33 (1) UUD 1945, dikatakan bahwa “bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara”. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara termasuk dalam UUPA Pasal 1 ayat (2) memberi wewenang kepada negara untuk: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan

bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

“Hak” pada hakekatnya adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sesuatu (benda/prestasi), sehingga menimbulkan hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek objek). Jadi apabila seseorang memperoleh sesuatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum, dan perolehan hak atas tanah pada prinsipnya dapat dibedakan dalam:

1. Perolehan secara originair, yaitu perolehan secara asli, misalnya dengan membuka tanah (okupasi);
2. Perolehan secara derivatif, adalah perolehan karena terjadinya peralihan hak secara yuridis, misalnya jual - beli, tukar - menukar dan lain sebagainya.²⁷

Pasal 4 ayat (1) UUPA Menjelaskan bahwa Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

²⁷ Hapusnya Hak Atas Tanah di akses di landdiary.blogspot.com/2009/12/hapusnya-hak-atas-tanah.html.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain.

2. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, HGB untuk mendirikan bangunan, HGU untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 Jo 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Contoh: HM, HGU, HGB, HP, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

Hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara Hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contoh: Hak Gadai,, Hak Usaha Bagi Hasil,

Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang bersala dari tanah negara. Contoh: HM, HGU, HGB Atas Tanah Negara, HP Atas Tanah Negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Contoh: HGB Atas Tanah Hak Pengelolaan, HGB Atas Tanah Hak Milik, HP Atas Tanah Hak Pengelolaan, HP Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk digunakandan dimanfaatkan. Menurut Wantjik Saleh, dengan diberikannya hak atas tanah, maka antara orang atau badan hukum itu telah terjalin suatu

hubungan hukum, dimana dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hakitu terhadap tanah kepada pihak lain.²⁸

Pasal 22 ayat (2), Pasal 31 dan Pasal 37 UUPA mengatur bahwa terjadinya hakatas tanah salah satunya adalah melalui penetapan Pemerintah. Penetapan Pemerintah tersebut selain dilakukan terhadap obyek tanah yang bukti haknya merupakan hak-hak lama (baik bekas hak Barat maupun bekas Hak Adat) juga dilakukan terhadap obyek tanah yang statusnya berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Isi dari penetapan Pemerintah tersebut adalah pemberian atau penetapan hak atas tanah kepada subyek hak baik perseorangan maupun badan hukum dengan obyek suatu bidang tanah tertentu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 pemberian hak atas tanah termasuk dalam kategori pembuktian hak baru. Pembuktian hak baru tersebut didahului dengan suatu penetapan pemberian hakatas tanah dari pejabat yang berwenang memberikan hak tersebut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Obyek tanah yang dapat diperlakukan dengan proses pemberian hak dimaksud umumnya adalah atas tanah yang berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1999 jo Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah Negara,

²⁸ WantjikSaleh, Hak Anda Atas Tanah, *op. cit*, hlm. 15

perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.

Dalam proses penetapan Pemerintah yang wujudnya pemberian/ penetapan hak atas tanah tersebut, ada yang diberikannya secara langsung semata-mata atas kebaikan Pemerintah tanpa terlebih dahulu didasarkan adanya bukti penguasaan atas tanahnya, juga ada penetapan hak yang terlebih dahulu harus dibuktikan adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya yang merupakan bukti penguasaan atas tanahnya (hak keperdataan), baik yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang maupun pernyataan yang dibuat sendiri oleh orang yang menguasai tanah tersebut apabila sejak awal dialah yang pertama mengerjakan bidang tanah dimaksud.

Penguasaan tanah dapat merupakan permulaan adanya atau diberikannya hak atas tanah, dengan perkataan lain penguasaan tanah secara fisik merupakan salah satu faktor utama dalam rangka pemberian hak atas tanahnya. Alas hak secara yuridis ini biasanya dituangkan dalam bentuk tertulis dengan suatu surat keputusan, surat keterangan, surat pernyataan, surat pengakuan, akta otentik maupun surat di bawah tangan dan lain-lain.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, alas hak tersebut diberi istilah data yuridis,

Yakni keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya, dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Secara perdata, dengan adanya hubungan yang mempunyai tanah dengan tanahnya yang dibuktikan dengan penguasaan fisik secara nyata di lapangan atau ada alas hak

berupa data yuridis berarti telah dilandasi dengan suatu hak keperdataan, tanah tersebut sudah berada dalam penguasaannya atau telah menjadi miliknya.

Penguasaan atas tanah secara yuridis selalu mengandung kewenangan yang diberikan hukum untuk menguasai fisik tanahnya. Oleh karena itu penguasaan yuridis memberikan alas hak terhadap adanya hubungan hukum mengenai tanah yang bersangkutan.

Apabila tanahnya sudah dikuasai secara fisik dan sudah ada alas haknya, maka persoalannya hanya menindaklanjuti alas hak yang melandasi hubungan tersebut menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dan diakui oleh Negara agar hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Proses alas hak menjadi hak atas tanah yang diformalkan melalui penetapan Pemerintah disebut pendaftaran tanah yang produknya adalah sertipikat tanah.

Oleh karena itu alas hak sebenarnya sudah merupakan suatu legitimasi awal atau pengakuan atas penguasaan tanah oleh subyek hak yang bersangkutan, namun idealnya agar penguasaan suatu bidang tanah juga mendapat legitimasi dari Negara, maka harus diformalkan yang dilandasi dengan suatu hak atas tanah yang ditetapkan oleh Negara / Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. AP. Parlindungan menyatakan bahwa :

”Alas hak atau dasar penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA dapat diterbitkan haknya karena penetapan Pemerintah atau ketentuan peraturan perundang-undangan, maupun karena suatu perjanjian khusus yang diadakan untuk menimbulkan suatu hak atas tanah di atas hak tanah lain (misalnya Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik) dan juga karena ketentuan konversi hak, sedangkan ketentuan pendakuan

maupun karena kadaluarsa memperoleh suatu hak dengan lembaga *uitwijzing procedure* sebagaimana diatur dalam pasal 548 KUH Perdata tidak dikenal dalam UUPA, sungguhpun pewarisan merupakan juga salah satu alas hak.²⁹

Dinyatakan juga bahwa dasar penguasaan atau alas hak untuk tanah menurut UUPA adalah bersifat derivative, artinya berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan dari hak-hak yang ada sebelumnya, seperti Hak-hak Adat atas tanah dan hak-hak yang berasal dari Hak-hak Barat,³⁰

Jadi secara normatif bukti penguasaan atau pemilikan atas suatu bidang tanah yang diterbitkan oleh Pemerintah sebelumnya (dasar penguasaan/alas hak lama)

masih tetap diakui sebagai dasar penguasaan atas tanah karena diterbitkan oleh pejabat yang berwenang dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku pada masa itu.

Hak-hak Adat maupun Hak-hak Barat yang dijadikan sebagai alas hak tersebut ada yang sudah didaftar pada zaman Hindia Belanda dan ada yang belum didaftar. Pendaftaran hak atas tanah pada waktu itu hanya pada hak-hak atas tanah yang tunduk pada KUH Perdata (BW), sungguhpun ada juga orang-orang pribumi yang mempunyai hak atas tanah yang berstatus Hak-hak Barat selain golongan Eropa dan Golongan Timur Asing termasuk golongan China setelah menyatakan dirinya tunduk pada Hukum Eropa. Golongan Bumi Putera umumnya tidak ada suatu hukum pendaftaran tanah yang bersifat uniform, sungguhpun ada secara sporadis ditemukan beberapa pendaftaran yang sederhana dan belum sempurna seperti Grant Sultan Deli, Grant lama, Grant Kejuran, pendaftaran tanah yang terdapat di kepulauan Lingga-Riau, di daerah Yogyakarta

²⁹ AP. Parlindungan, 2003, *Beberapa Masalah Dalam UUPA*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 69- 70

³⁰ AP. Parlindungan, 2003, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 3

dan Surakarta dan di lain-lain daerah yang sudah berkembang dan menirukan sistem pendaftaran kadaster. Sebaliknya juga dikenal pendaftaran tanah pajak, seperti pipil, girik, petuk, ketitir, letter Cyang dilakukan oleh Kantor Pajak di Pulau Jawa.

Bukti kepemilikan hak-hak atas tanah yang dapat diajukan sebagai kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 dapat dikategorikan sebagai alas hak, sungguhpun sebagaimana diuraikan di atas bahwa terhadap alas hak dimaksud dapat diproses pendaftaran tanahnya melalui konversi atau pengakuan/penegasan hak atas tanah.

Surat-surat yang dikategorikan sebagai alas hak atau data yuridis atas tanah pada dasarnya merupakan keterangan tertulis mengenai perolehan tanah oleh seseorang, misalnya saja dengan berupa pelepasan hak bekas pemegang hak, pernyataan tidak keberatan dari bekas pemegang hak tentunya setelah ada ganti rugi. Syarat ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang bunyinya "sebelum mengajukan permohonan hak atas tanah, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku."³¹

Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) angka 2 Peraturan tersebut ditentukan bahwa keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik adalah :

³¹ Djoko Walijatun, 2006, *Persyaratan Permohonan hak*, Majalah Renvoy No. 10.34.III, hlm. 65. dikutip dari Edi Sahputra, 2009, *Tinjauan Hukum Terhadap Pengaturan Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Di Kawasan Pantai Studi Di Kecamatan Medan Belawan*, 2009. hlm.133.

- a. Dasar penguasaannya, dapat berupa akta pelepasan kawasan hutan, akta pelepasan bekas tanah milik adat dan surat bukti perolehan tanah lainnya;
- b. Letak, batas-batas dan luasnya; dan
- c. Jenis usaha (pertanian, perikanan atau peternakan)

Dalam hal ini yang termasuk kategori alas hak adalah data yuridisnya yaitu dasar penguasaannya, dapat berupa akta pelepasan kawasan hutan, akta pelepasan bekas tanah milik adat dan surat bukti perolehan tanah lainnya.

Penguasaan tanah tersebut menurut Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah adalah hubungan hukum antara orang-perorang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria. Setelah ditentukan adanya alas hak atas tanah, maka diatur juga tata cara pemberian/penetapan dari hak atas tanah tersebut, sesuai dengan tuntutan konstitusi dan makna dari Negara Hukum yang menginginkan segala sesuatu yang berkaitan dengan kebijakan dan tindakan pejabat dalam melaksanakan tugas kenegaraan harus didasarkan pada hukum yang berlaku.

Tata cara pemberian/penetapan hak tersebut termasuk dalam kategori aturan formalitas yang harus dijalankan dan dilaksanakan oleh pejabat terkait maupun pihak-pihak yang berkepentingan dengan obyek tanah/lahan yang akan didaftarkan/disertipikatkan.

Aturan formalitas ini penting karena sesuai dengan tuntutan konstitusi dan makna dari Negara Hukum yang menginginkan segala sesuatu yang berkaitan dengan kebijakan dan tindakan pejabat dalam melaksanakan tugas kenegaraan harus didasarkan pada hukum yang berlaku.

Dalam hal pemberian atau penetapan hak atas tanah ini baru dapat diproses haknya apabila diajukan permohonan oleh pemilik tanah dengan melampirkan kelengkapan persyaratan baik tanda identitas maupun alas haknya yang menunjukkan adanya hubungan hukum antara pemohon dengan tanahnya.

Setelah dibuktikan adanya hubungan hukum atau penguasaan atas tanah yang dimiliki oleh pemohon (subyek hak), maka Pemerintah sebagai pemangku Hak Menguasai Negara yang berwenang melakukan pengaturan dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah, melaksanakan tugasnya memformalkan hubungan hukum tersebut dengan memberikan hak-hak atas tanah yang dibuktikan dengan penerbitan keputusan pemberian haknya.

Pemberian hak tersebut, jika dilihat dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 termasuk pada kategori pendaftaran tanah untuk pertamakali, artinya dilakukan terhadap obyektanah yang sebelumnya belum terdaftar, baik yang dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis maupun secara sporadik.

Secara prosedural, pemberian hak atas tanah yang dikaitkan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 terlebih dahulu dilakukan pengukuran dan pemetaan, kegiatan pengukuran dan pemetaan berdasarkan Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 meliputi : a) Pembuatan peta dasar pendaftaran; b) Penetapan batas bidang-bidang tanah; c) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; d) Pembuatan daftar tanah dan; e) Pembuatan surat ukur.

Kemudian secara administratif, formalitas dari pemberian hak atas tanah Negara berpedoman Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999

tentang Tata Cara Pemberiandan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Persyaratan pemberian Hak Milik antara lain mengajukan permohonan tertulis kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan memuat keterangan mengenai identitas pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik,³² dengan dilampiri :

- a. Fotokopi identitas pemohon (Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga untuk perorangan dan Akta Pendirian untuk badan hukum)
- b. Keterangan mengenai tanahnya, yaitu data yuridis (surat-surat bukti perolehan tanahnya atau dasar penguasaan atau alas haknya), data fisik (Surat Ukur/peta pendaftaran dan IMB apabila ada) dan surat lain yang dianggap perlu.
- c. Surat Pernyataan pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang dimiliki oleh Pemohon.
- d. Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) PBB tahun terakhir, sebagai persyaratan tambahan untuk kepentingan penghitungan uang pemasukan dan BPHTB.

Prosedur pemberian / penetapan hak atas tanah tersebut, dimulai dengan pengajuan permohonan yang bersangkutan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Khusus untuk Hak Guna Usaha diajukan melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi) setelah melengkapi semua persyaratan yang diperlukan, selanjutnya dilakukan kegiatan sebagai berikut:

³² Pasal 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999

1. Pengukuran kadastral atas tanah yang dimohon oleh petugas ukur dari instansi Badan Pertanahan Nasional dengan biaya tertentu yang didasarkan pada luas bidang tanah yang dimohon. Pelaksana pengukuran sesuai dengan kewenangannya, yakni sampai dengan seluas 10 Ha oleh Kantor Pertanahan, seluas 10 –1000Ha oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan lebih dari 1000 Ha oleh Badan Pertanahan Nasional RI, hasilnya berupa Surat Ukur atau Peta Pendaftaran Tanah.
 2. Berkas permohonan tersebut diperiksa dan diteliti data yuridis dan data fisiknya oleh Panitia Pemeriksaan Tanah “A” (untuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan) dan Panitia Pemeriksaan Tanah “B”, (untuk Hak Guna Usaha) hasilnya berupa Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah.
 3. Apabila berkas permohonan telah memenuhi syarat dan telah diterbitkan Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah, maka diterbitkan Surat Keputusan tentang Penetapan/pemberian Haknya oleh pejabat yang berwenang.
 4. Surat Keputusan Penetapan/Pemberian Hak tersebut disampaikan kepada pemohon. Surat Keputusan tentang Penetapan/Pemberian Haknya tersebut didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat dan oleh Kantor Pertanahan diterbitkan sertifikat Tanah sesuai jenis haknya untuk selanjutnya diserahkan kepada penerima hak yang bersangkutan.
- Terhadap ketentuan formal yang mengatur mengenai prosedur penetapan/pemberian hak atas tanah tersebut telah ada aturan yang menetapkan tentang kepastian persyaratan, waktu penyelesaian dan besarnya biaya yang dituangkan dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Pengaturan Operasional Pelayanan Pertanahan (SPOPP).

Kepastian persyaratan telah diuraikan di atas, kepastian waktu penyelesaian ditempelkan pada papan pengumuman pada Kantor Pertanahan setempat dan kepastian biaya pelayanan pertanahan telah dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2002.

2. Dasar Hukum Hak Atas Tanah

Hak menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA lembaga hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, yang isi dan tujuannya dalam pasal 2 ayat 1,2,3 dan 4 sebagai berikut :

- a. Atas dasar kesatuan dalam pasal 33 ayat 3 undang-undang dasar 1945 dan hal-hal sebagaimana 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 seluruh rakyat.
- b. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi air dan luar angkasa.
- a. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam

arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

- b. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pengaturan tentang penggunaan tanah ini, pertama kali dapat dilihat dari ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA menentukan sebagai berikut:

“Hak menguasai 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 dengan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut bumi, air dan ruang angkasa;

Dalam hal mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah tersebut, lebih lanjut diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA menentukan bahwa Pemerintah diberikan kewenangan membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. Untuk keperluan Negara.
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;

- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu; dan,
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Dalam memori penjelasan Umum UUPA pada point II angka 8 dinyatakan bahwa untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara dalam bidang agraria. perlu adanya suatu rencana (“planning”) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara : Rencana Umum (“national planning”) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (“regional planning”) dari tiap-tiap daerah (pasal 14).

Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negaradan Rakyat. Kemudian dalam penjelasan pasal 14 UUPA ditentukan bahwa mengingat akan corak perekonomian Negara di kemudian hari di mana industri dan pertambangan akan mempunyai peranan yang penting, maka di samping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan pula keperluan untuk industri dan pertambangan. Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 14 UUPA, telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2007 Nomor 68). Pasal 1 butir 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menjelaskan bahwa Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang per-orang, kelompok orang atau badan hukum tertentu dengan tanah tertentu sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria. Hubungan hokum tersebut ditunjukkan dengan adanya alat-alat bukti yang ditentukan oleh ketentuan hukum yang ada dan berlaku, baik secara tertulis, pengakuan dan kesaksian pihak lain maupun secara faktual yang ditunjukkan dengan adanya tanda-tanda pada obyek tanahnya, seperti tanda batas bidang tanah berupa patok, parit, pagar atau tanda batas alam seperti jalan, sungai, lembah, bukit, pepohonan dan lain-lain, maupun bentuk penguasaan atau pengusahaan secara fisik di lapangan. Apabila hubungan hukum tersebut diformalkan atau dilegalisasi oleh Negara, sehingga Negara memberikan dan menentukan kewenangan, kewajiban/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya, maka penguasaan tanah tersebut dapat menjadi hak penguasaan atas tanah.

Hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum jika belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu, juga hak penguasaan atas tanah dapat merupakan hubungan yang konkrit (*subjektief recht*) jika dihubungkan dengan tanah tertentu dan subyek tertentu sebagai pemegang haknya.

Menurut Boedi Harsono, hak-hak penguasaan atas tanah yang dikenal dalam UUPA, dapat disusun dalam jenjang tata susunan atau hirarkhi sebagai berikut :

1. Hak Bangsa Indonesia (pasal 1).
2. Hak Menguasai dari Negara (pasal 20).

3. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (pasal 3).
 4. Hak-hak perorangan:
 5. Hak-hak atas tanah (pasal 4):
 - 1) Primer : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, yang diberikan oleh Negara, Hak Pakai, yang diberikan oleh Negara dan Hak Pengelolaan (pasal 16).
 - 2) Sekunder: Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lainnya (pasal 37, 41 dan 53).
 - a. Wakaf (pasal 49)
 - b. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (Undang-undang No 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun)
 - c. Hak Jaminan Atas Tanah:
 - d. Hak Tanggungan (pasal 23, 33, 39 dan 51)
 - e. Fidusia (Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985).
- 3. Macam-Macam Hak Atas Tanah**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pada pasal 4 ayat (1) dan (2) mengemukakan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan perorangan, kelompok maupun badan hukum, dimana hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk memanfaatkan dan

menpergunakannya yang langsung berhubungan dengan tanah itu, dengan batasan UUPA dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi lainnya.

Sehubungan dengan hak atas tanah diatas, maka di tuangkan secara mengkhusus mengenai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil utang dan hak lain yang tidak termasuk dalam hak diatas. Untuk lebih lengkapnya akan dijabarkan sebagai berikut.

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang 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 diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 Jo 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 macam yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Contoh: HM, HGU, HGB, HP, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang Hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara.

Hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contoh: Hak Gadai Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.³³

Menyangkut dengan hak –hak atas tanah maka, kita perlu mengkaitkannya dengan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, makna “dikuasai” oleh negara bukan berarti bahwa tanah tersebut harus “dimiliki” secara keseluruhan oleh Negara, tetapi pengertian “dikuasai” itu membawa wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk tingkatan tertinggi.³⁴

1. Mengatur dan menyelenggarakan tanah untuk penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air, dan ruang angkasa di atas tanah itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum antara orang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa di atas tanah itu.

Segala sesuatu yang disebutkan di atas itu dengan tujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur, walaupun demikian tidak secara keseluruhan dari tanah tersebut melekat apabila sudah

³³ Hak –hak atas tanah menurut UUPA dan PP. No. 40/1996 di akses di hasyimsoska.blogspot.com/.../hak-hak-atas-tanah-menurut-uupa-dan-pp/40/1996.

³⁴ G. Kartasapoetra, Masalah Pertanahan Indonesia, PTBineka Cipta. Jakarta. 1992. Hlm 2.

memiliki hak atas permukaan tanah. Dalam UUPA hak atas tanah tidak meliputi pemilikan kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi di bawahnya.

Boedi Harsono mengemukakan bahwa berdasarkan penjelasan dalam pasal 8UUPA disebutkan karena hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wewenang yang bersumber dari padanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan runag angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.

1. Hak Milik

Dalam berbagai literatur di defenisikan berbagai bentuk dan sudut pandang mengenai hakmilikatas atas tanah. Hak milik sebagai salah satu hak yang melekat dalam benda menjadikannya selalujadi kajian yang serius dalam penentuan dan pembentukan pokok-pokok hak suatu benda. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial pasal 20 UUPA. Sifat kuat dan terpenuhi berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk berbuat bebas, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan dan mewariskannya.

“Turun temurun” artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya sudah meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. “Terkuat”, artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak

atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah dihapus. “Terpenuhi”, artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu benda dengan leluasa dan untuk berniat bebas terhadap kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain.³⁵

Dengan dikuasainya suatu benda berdasarkan hak milik, maka seseorang pemegang hak milik diberikan kewenangan untuk menguasainya secara tenteram dan untuk mempertahankannya terhadap siapapun yang bermaksud untuk mengganggu ketenteramannya dalam menguasai, memanfaatkan serta mempergunakan benda tersebut. Pada dasarnya hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia tunggal saja, dan tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing dan badan hukum, baik yang didirikan di Indonesia maupun yang didirikan di luar negeri dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu yang diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 38 tahun 1963. Ini berarti selain warga Negara Indonesia tunggal, dan badan-badan yang ditunjuk dalam peraturan pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Terdiri Dari:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Negara Bank);

³⁵ Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 1

- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 139);
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria Setelah Mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.³⁶

2. Hak Pakai

Hak pakai menurut pasal 41 UUPA hak yang diberikan Negara untuk digunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanahnya, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan asas dan ketentuan Undang-undang Pokok Agraria.

Dalam hal misalnya bagi kedutaan-kedutaan dapat diberikan hak pakai, jadi pemakaian tanahnya bukan dalam rangka perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah dan lain sebagainya, hak pakai ini dapat berlaku sepanjang tanahnya dipergunakan untuk itu. Pemberian hak pakai dapat dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa yang berupa apapun. Akan tetapi, tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan. Yang dapat mempunyai hak pakai menurut pasal 39 PP. Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah yaitu:

³⁶ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2008, "*Hak-hak Atas Tanah*". Kencana Prenada MediaGroup. Jakarta. Hlm 45

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah;
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial;
- e. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- f. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Tentang pengalihan hak pakai, menurut pasal 54 PP.Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah sepanjang mengenai tanah yang langsung dikuasai pengalihannya kepada pihak lain haruslah seizin pejabat yang berwenang, sedang hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, apabila memungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan dengan pemilik tanahnya.

3. Hak Pengelolaan

Di dalam praktek dikenal pula adanya hak pengelolaan yang bersumber pada UUPA, dimana perumusan mengenai hak pengelolaan tersebut dituangkan dalam PP. Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan pasal 1 ayat (3) sebagai berikut:

“Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya”

Tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;

- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai PMDN No. 6 Tahun 1972 jo. No. 5 Tahun 1973 dan perundang-undangan lainnya yang berlaku;
- d. Menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan".
Seperti dengan hak-hak atas tanah yang lain dimana hak-hak tersebut dapat habis karena sesuatu hal, maka hak pengelolaan juga habis karena:
 - a. Dilepaskan oleh pemegang haknya;
 - b. Dibatalkan karena tanahnya tidak dipergunakan sesuai pemberian haknya
 - c. Dicabut oleh Negara untuk kepentingan umum;
 - d. Karena berakhir jangka waktunya

Disamping penguasaan tanah negara dengan hak pengelolaan, dapat juga merupakan dasar untuk menyelenggarakan perusahaan tanah oleh daerah-daerah dan instansi-instansi lain. Pada umumnya tanah-tanah yang diberikan dengan hak pengelolaan itu merupakan tanah-tanah bangunan yang sudah dimatangkan sendiri oleh penerima hak.

C. Tinjauan Umum Tentang Tanah

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan

ukuran panjang dan lebar.³⁷ Dasar kepastian hukum dalam peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi, dan dengan ukuran panjang dan lebar.³⁸ Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah adalah permukaan bumi dan ruang, maksudnya tanah sama dengan permukaan bumi adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa. Diartikan sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk juga tubuh bumi dan air dibawahnya dan ruang angkasa diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undang undang ini dan peraturan lain yang lebih tinggi. Tanah adalah suatu permukaan bumi yang berada diatas sekali. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum.³⁹

³⁷ Effendi Perangin. 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Raja Grafindo. Jakarta, hlm. 17.

³⁸ Boedi Harsono, 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan , Jakarta, hlm. 18

³⁹ Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3

D. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional

1. Definisi Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

2. Tugas Badan Pertanahan Nasional

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugasnya untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi yaitu:

- a) Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;

- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.⁴⁰

3. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengemban tugas sebagai instansi vertikal tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang perlu mewujudkan konseps kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu. Dalam rangka mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR tersebut diatas selanjutnya dikeluarkanlah Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka percepatan pembangunan nasional dan daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi penyusunan rancangan undang-undang, penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dan rancangan undang-undang tentang hak atas tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

⁴⁰ Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 20 Tahun 2015

Adapun kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 yaitu melakukan percepatan di bidang:⁴¹

- a. Penyusunan Rancangan Undang-undang penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah daerah diseluruh Indonesia;
 - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-commerce dan e-payment;
 - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;
 - 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi dengan mengutamakan penetapan zona sawah dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

⁴¹ Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Pasal 1.

E. Hak Atas Tanah menurut Perspektif Islam

Hukum pertanahan dalam Islam dapat didefinisikan sebagai hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (milkiyah), pengelolaan (tasharruf), dan pendistribusian (tauzi') tanah.⁴² Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata.

Firman Allah SWT

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ ٤٢

(artinya), "Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)." (QS An-Nuur [24] : 42).

Allah SWT juga berfirman :

لَهُ مُلْكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ٢

(artinya), "Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu." (QS Al -Hadid [57] : 2).

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah SWT semata. Kemudian Allah Swt.sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (Istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah Swt.ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya dalam Q.S. Al-Hadid[57]:7)

⁴² Jamaluddin Mahasari, 2008, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, Hlm 39.

ءَامِنُوا بِاللّٰهِ وَرَسُوْلِهِ وَاَنْفِقُوْا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُّسْتَخْلَفِيْنَ فِيْهِ فَاَلَّذِيْنَ ءَامَنُوْا مِنْكُمْ
وَاَنْفَقُوْا لَهُمْ اَجْرٌ كَبِيْرٌ ۙ

(Artinya): “Berimanlah kamu kepada Allah dan rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah Telah menjadikan kamu menguasainya. Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar.”

Islam telah menjelaskan filosofi kepemilikan tanah dalam Islam yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pemilik hakiki dari tanah adalah Allah Swt.
2. Allah Swt. sebagai pemilik hakiki telah memberikan kuasa kepada Manusia untuk mengelola tanah menurut hukum-hukum Allah Swt.

Kepemilikan (milkiyah, ownership) dalam Syariah Islam didefinisikan sebagai hak yang ditetapkan oleh Allah SWT bagi manusia untuk memanfaatkan suatu benda. Kepemilikan tidaklah lahir dari realitas fisik suatu benda, melainkan dari ketentuan hukum Allah pada benda itu. Syariah Islam telah mengatur persoalan kepemilikan tanah secara rinci, dengan mempertimbangkan 2 (dua) aspek yang terkait dengan tanah, yaitu : (1) zat tanah (raqabah al-ardh), dan (2) manfaat tanah (manfaah al-ardh), yakni penggunaan tanah untuk pertanian dan sebagainya. Dalam Syariah Islam

ada 2 (dua) macam tanah yaitu: (1) tanah usyriah (al-ardhu al-'usyriyah), dan (2) tanah kharajiyah (al-ardhu al-kharajiyah).⁴³

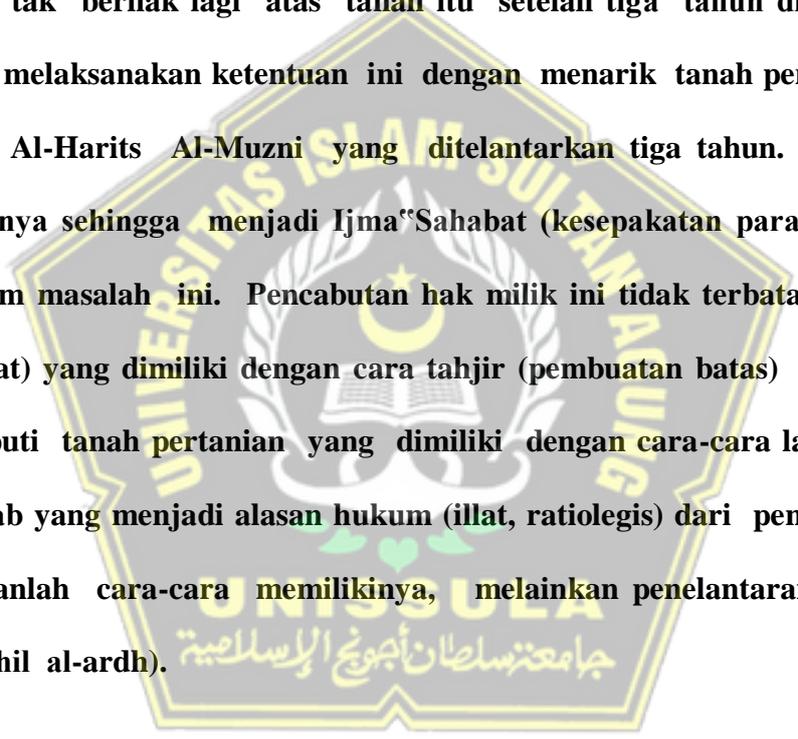
Tanah Usyriah adalah tanah yang penduduknya masuk Islam secara damai tanpa peperangan, contohnya Madinah Munawwarah dan Indonesia. Termasuk tanah usyriah adalah seluruh Jazirah Arab yang ditaklukkan dengan peperangan, misalnya Makkah, juga tanah mati yang telah dihidupkan oleh seseorang (ihya`ul mawat). Tanah usyriah ini adalah tanah milik individu, baik zatnya (raqabah), maupun pemanfaatannya (manfaah). Maka individu boleh memperjualbelikan, menggadaikan, menghibahkan, mewariskan, dan sebagainya.

Menurut Abdurrahman Al-Maliki, tanah dapat dimiliki dengan 6 (enam) cara menurut hukum Islam, yaitu melalui : (1) jual beli, (2) waris, (3) hibah, (4) ihya`ul mawat (menghidupkan tanah mati), (5) tahjir (membuat batas pada tanah mati), (6) iqtha` (pemberian negara kepada rakyat). Mengenai jual-beli, waris, dan hibah sudah jelas. Adapun ihya`ul mawat artinya adalah menghidupkan tanah mati (al- mawat). Pengertian tanah mati adalah tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh seorang pun. Menghidupkan tanah mati, artinya memanfaatkan tanah itu, misalnya dengan bercocok tanam padanya menanaminya dengan pohon, membangun bangunan di atasnya, dan sebagainya.

Sabda Nabi SAW, "Barangsiapa yang menghidupkan tanah mati, maka tanah itu menjadi miliknya." (HR Bukhari). Tahjir artinya membuat batas pada suatu tanah. Nabi SAW bersabda, "Barangsiapa membuat suatu batas pada suatu tanah (mati), maka tanah itu menjadi miliknya." (HR Ahmad). Sedang iqtha`, artinya pemberian tanah milik

⁴³ http://forumpenilaianpublik.blogspot.co.id/2013/04/hukum-pertanahan-menurut-syariah-islam_7.html

Negara kepada rakyat Nabi SAW pada saat tiba di kota Madinah, pernah memberikan tanah kepada Abu Bakar As-Shiddiq dan Umar bin Khathab.

Syariat Islam menetapkan bahwa hak kepemilikan tanah pertanian akan hilang jika tanah itu ditelantarkan tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya. Umar bin Khaththab pernah berkata, "Orang yang membuat batas pada tanah (muhtajir) tak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga tahun ditelantarkan." Umar pun melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al-Harits Al-Muzni yang ditelantarkan tiga tahun. Para sahabat menyetujuinya sehingga menjadi Ijma" Sahabat (kesepakatan parasehabat Nabi SAW) dalam masalah ini. Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (mawat) yang dimiliki dengan cara tahjir (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain atas dasar Qiyas. Sebab yang menjadi alasan hukum (illat, ratiolegis) dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan penelantaran selama tiga tahun (ta"thil al-ardh). 

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Hilangnya Data-Data dan Hambatannya Di Kantor Pertanahan Kota Kendari

Pada era globalisasi dan liberalisasi perekonomian dewasa ini, maka peranan tanah bagi berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan bisnis. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian Perlindungan hukum di bidang pertanahan ini, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya.

Selain itu, dalam rangka menghadapi berbagai kasus nyata diperlukan pula terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.⁴⁴

Berkaitan dengan itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan untuk diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian dan perlindungan hukum dimaksud. Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur dalam Peraturan

⁴⁴ Bernhard Limbong, 2016, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Margaretha Pustaka, hlm. 323

Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Sementara itu, ketentuan hukum yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terselenggaranya pendaftaran tanah dalam waktu yang segera dengan hasil yang lebih memuaskan, maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 disempurnakan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut tetap dipertahankannya tujuan dan sistem yang digunakan yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan Perlindungan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁴⁵

Seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Adapun bunyi dari masing-masing pasal UUPA tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pasal 19 ayat (2) huruf c, pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
2. Pasal 23 ayat (2), pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebasan hak tersebut.

⁴⁵ Adrian Sutedi, 2013, *Peralihan Hak Atas Tanah dan pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. . 178.

3. Pasal 32 ayat (2) , pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.
4. Pasal 38 ayat (2) UUPA., pendaftaran termaksud ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Selain itu, Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa “Sertifikat merupakan 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 yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan”. Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.⁴⁶

Hak untuk mendapat perlindungan hukum ini menyangkut bagaimana tugas, peran sekaligus tanggung jawab yang harus diemban kekuasaan beridentitas negara. Sebagai Warga Negara yang berhimpun dalam suatu identitas negara tentu mempunyai hak yang bersifat asasi, yaitu hak keselamatan, keamanan dan perlindungan hukum. Konsekuensi dari diakuinya hak-hak tersebut, maka tidak diperbolehkan satupun anggota masyarakat sebagai warga negara mendapat pelayanan yang tidak adil dari kekuasaan Negara. Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, bahwa

⁴⁶ Ibid

“dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat 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 lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut”.

Penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukkan konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah terabaikan, hal mana dapat dilihat dari tidak adanya pertanggung jawaban terhadap hasil produk sertifikat hak atas tanah. Pertanggungjawaban yang terdapat pada stelsel publisitas negatif yaitu ada pada pejabat ambtenaar.⁴⁷

Beralihnya stelsel publisitas negatif menjadi stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menjadikan pertanggungjawaban tersebut tidak lagi ada pada pejabat ambtenaar, sehingga dilihat dari tinjauan hukum penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) ini belum memenuhi unsur penerapan dan pelaksanaan hukum. Ada beberapa alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang dikenal sebelum UUPA dan setelah berlakunya UUPA yaitu diantaranya:

1. Sebelum berlakunya UUPA Sebelum berlakunya UUPA dikenal dua macam kepemilikan hak atas tanah yaitu :
 - a. Letter C/D

⁴⁷ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 77.

Letter C/D adalah dokumen yang dimiliki oleh pemilik tanah (tanah adat) hal tersebut sebelum diundangkannya UUPA Tahun 1960 sehingga belum dikenal sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan hak. Fungsi Letter C/D yaitu dokumen kepemilikan hak yang dipunyai pemilik tanah karena telah mendaftarkan tanah yang dimilikinya di kantor Desa sebagai alat bukti telah didaftarkannya tanah tersebut yang kemudian dicatat/dibukukan dalam buku C Desa. Letter C/D juga dapat digunakan sebagai alat untuk perpindahan tanah dari satu orang kepada orang lain.⁴⁸

b. Bentuk Pajak

Bentuk pajak diterbitkan untuk penarikan pajak semata karena pada jaman dahulu belum dilakukan pendaftaran tanah yang dapat menghasilkan alat bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat. Sehingga bentuk pajak digunakan sebagai alat bukti bahwa pemilik hak atas tanah-tanah adat sudah membayar kewajibannya membayar pajak atas tanah yang dimilikinya.

Bentuk Pajak juga dapat digunakan sebagai alat bukti hak dan dapat dipindah tangankan. Menurut penulis Letter C/D dengan bentuk pajak ada perbedaannya yaitu Letter C/D adalah catatan yang berisi bukti kepemilikan hak setelah pemilik hak mendaftarkan tanahnya di Kantor Desa sedangkan bentuk pajak adalah bukti pembayaran atas tanahnya setelah pemilik tanah memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak atas tanahnya.

2. Setelah berlakunya UUPA

Setelah diberlakukannya UUPA tahun 1960 Letter C/D dan bentuk pajak sudah tidak diterbitkan lagi namun apabila masih ada akan tetap diakui oleh pemerintah dengan catatan harus segera dilakukan pendaftaran tanah yang akan memperoleh sertifikat hak

⁴⁸ Urip Santoso, 2013, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan III, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.. 45

atas tanah sebagai satu-satunya bukti kepemilikan hak. Berlakunya UUPA dikenal PBB yang merupakan bukti bahwa penguasa atau pemegang hak atau bangunan telah melakukan kewajibannya untuk membayar pajak terhadap obyek pendaftaran tanah yang telah ditentukan dalam peraturan Undang-Undang. Sesungguhnya PBB bukan alat bukti kepemilikan hak atas tanah, karena satu satunya bukti kepemilikan hak yang diakui oleh undang-undang adalah sertifikat hak atas tanah.

Konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dengan persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapat perhatian serius dari para pelaksana hukum yaitu nilai keadilan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, sehingga dengan pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) tersebut maka tiga nilai dasar itu sendiri tidak mungkin tercapai.⁴⁹

Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, oleh karena itu pilihan penggunaan sistem hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan.

Dalam kepustakaan hukum dikenal jenis-jenis sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sifatnya preventif dan represif:

⁴⁹ Widhi Handoko, *Loc-Cit*

- a. Menurut Hadjon pada perlindungan hukum yang preventif kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive (sudah pasti). Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat signifikan bagi tindakan pemerintah yang tidak didasarkan pada ketentuan aturan yang berlaku. dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada suatu kebijakan yang diambil;
- b. Menurut Muctar Wahid:
- 1) Perlindungan Hukum Normatif dan Perlindungan hukum sosiologis;
Perlindungan juridis normatif diatur dalam ketentuan yang tersebar di dalam pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 32 PP 24 Tahun 1997 dengan syarat:
 - a) Hanya diberikan kepada bidang (bidang-bidang) tanah yang sudah terdaftar,diterbitkan secara sah menurut hukum;
 - b) BPN melindungi pemegang hak atas tanah yang terlebih dahulu mendaftarkan haknya, apabila ada permohonan hak atas tanah atas bidang yang sama, maka BPN akan menolak permohonan tersebut;
 - c) Pemerintah berkewajiban untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang namanya tercantum dalam sertipikat hak atas tanah, sepanjang:

- data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang ada pada Kantor Pertanahan yang bersangkutan;
- 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 Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

➤ Perlindungan hukum juridis sosiologis berupa pengakuan dari masyarakat, dan perlindungan hukum yang apabila terhadap sertifikat hak milik atas tanah yang digugat telah mendapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) yang diuji secara materiil melalui putusan hakim atau pengadilan dan dinyatakan bahwa sertifikat tersebut diterbitkan secara sah dan mempunyai kekuatan hukum.

Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat maka perlindungan hukum secara preventif dapat berupa aturan-aturan yang telah ditetapkan yang berkaitan dengan masalah tanah dan sertifikat tanah.

Di sini undang-undang yang terkait telah menetapkan aturan-aturan hukum yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan sengketa tanah dan sebagai dasar atau landasan dalam memberikan perlindungan hukum itu sendiri. Salah satu pasal yang menyatakan untuk memberikan kepastian hukum secara mutlak bagi pemegang sertifikat

yaitu Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi : Pasal 32 ayat (2) “Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat 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 tersebut apabila dalam waktu 5 Tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.” Dari bunyi pasal di atas ini berarti bahwa hukum telah memberikan jalan bagi pemegang sertifikat untuk memiliki tanah yang telah diterbitkan sertifikat secara mutlak dengan tidak mengabaikan ketentuan-ketentuan yang lain, meskipun sebenarnya di dalam praktek gugatan masih dapat diajukan.

Terkait dengan perlindungan hukum represif yaitu perlindungan hukum setelah terjadinya sengketa, perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dalam hal terjadi sengketa tanah maka perlindungan hukum represif yang dapat diberikan berupa pengembalian hak kepada pemilik semula, artinya yang dilindungi oleh hukum adalah pemilik yang sah dari tanah yang disengketakan. Untuk dapat mengembalikan hak yang sebenarnya kepada pemilik semula tentu ada jalur yang harus dilewati, dalam hal terjadi sengketa tanah pihak yang bersengketa akan menyelesaikannya melalui jalur litigasi (pengadilan) dan non litigasi (di luar pengadilan).

Kebanyakan perkara yang tidak dapat diselesaikan melalui jalur non litigasi akan diselesaikan melalui jalur litigasi yaitu melalui pengadilan.⁵⁰

Di dalam sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, perlindungan hukum preventif kepada pemegang hak atas tanah yang sudah terdaftar data fisik dan data yuridis akan terhindar dari duplikasi sertipikat. Badan Pertanahan Nasional (BPN) akan menolak permohonan pendaftaran sertipikatnya, ini merupakan suatu usaha BPN untuk mencegah atau meminimalisir permasalahan pertanahan. Pemegang hak atas tanah yang tanahnya terdaftar secara sah menurut hukum akan terhindar dari duplikasi sertipikat di atas tanahnya. Apabila di atas tanah yang sudah ada haknya tersebut timbul sertipikat ganda atau apabila diketahui terdapat cacat administrasi BPN akan membatalkan sertipikat yang diterbitkan secara tidak sah. Kewenangan pembatalan diatur dalam Pasal 120 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, dinyatakan : "Pembatalan hak atas tanah yang dilakukan oleh Pejabat yang berwenang dilaksanakan apabila diketahui adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atau sertipikatnya tanpa adanya permohonan".

Pada dasarnya satu bidang tanah hanya satu pemegang hak atas tanah yang sah, BPN akan membatalkan sertipikat yang tidak sah atau cacat administrasi. tujuannya adalah agar pemegang hak dapat memanfaatkan tanahnya secara maksimal. Sesuai dengan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan⁵¹ Pasal 71 Ayat (1): "Dalam hal di atas satu bidang tanah terdapat

⁵⁰ <http://raypratama.blogspot.com/2012/02/hukum-tanah-sebagai-suatu-sistemhukum.html>,

⁵¹ <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4def27eb31a3f/node/862/peraturan-kepala-bpn-no-3-tahun-2011-pengelolaan-pengkajian-dan-penanganan-kasus-pertanahan>,

beberapa sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih, BPN RI melakukan perbuatan hukum pertanahan berupa pembatalan dan/atau penerbitan sertipikat hak atas tanah, sehingga di atas bidang tanah tersebut hanya ada satu sertipikat hak atas tanah yang sah". Kemudian dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 11 dinyatakan:⁵²

Ayat (3): "Sengketa Atau Konflik Yang Menjadi Kewenangan Kementerian Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (2), Meliputi:

- a. Kesalahan Prosedur Dalam Proses Pengukuran, Pemetaan Dan/Atau Perhitungan Luas;
- b. Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
- c. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
- d. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
- e. Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan;
- f. Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- g. Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
- h. Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
- i. Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
- j. Penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau
- k. Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

⁵² Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, Kementerian ATR/BPN Bagian Advokasi dan Dokumentasi Hukum

Sertipikat yang terlebih dahulu terdaftar akan terlindungi dari upaya penerbitan sertipikat ganda, karena dengan terdaftarnya bidang tanah secara teknis kadasteral sudah terpetakan sehingga apabila ada yang akan mendaftarkan di atas bidang tanah tersebut akan segera terdeteksi, pihak BPN akan menolak permohonan hak atas tanah yang sudah bersertipikat. Dengan demikian perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat signifikan bagi tindakan pemerintah yang tidak didasarkan pada ketentuan aturan yang berlaku. Dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada suatu kebijakan yang diambil. Perlindungan hukum represif yaitu perlindungan hukum setelah terjadinya sengketa, perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dalam hal terjadi sengketa tanah maka perlindungan hukum represif yang dapat diberikan berupa pengembalian hak kepada pemilik semula, artinya yang dilindungi oleh hukum adalah pemilik yang sah dari tanah yang disengketakan. Untuk dapat mengembalikan hak yang sebenarnya kepada pemilik semula tentu ada jalur yang harus dilewati, dalam hal terjadi sengketa tanah pihak yang bersengketa akan menyelesaikannya melalui jalur litigasi (pengadilan) dan non litigasi (di luar pengadilan). Kebanyakan perkara yang tidak dapat diselesaikan melalui jalur non litigasi akan diselesaikan melalui jalur litigasi yaitu melalui pengadilan, di sini yang berperan adalah hakim sebagai pihak yang nantinya akan memberikan putusan terhadap perkara yang disengketakan.

Hakim sebagai penegak hukum di dalam memutuskan perkara harus menerima sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana akta otentik, pada intinya harus mengesampingkan alat-alat bukti yang lain sepanjang tidak ditemukan bukti yang sebaliknya.⁵³ Dan pejabat BPN dalam penanganan perkara pertanahan meliputi kegiatan berperkara dalam proses perdata atau tata usaha negara yang melibatkan BPN RI sesuai Pasal 3, Pasal 4, Pasal 32 PP 24 tahun 1997 Pasal 2, Pasal 50 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan pada prinsipnya harus berupaya memberikan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 11 Tahun 2016 tersebut. Bahwa perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah masyarakat diberikan kepada bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar (bersertipikat) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 32 PP 24 tahun 1997.

Peranan arsip pertanahan ini sangat penting. Arsip yang di dalamnya terdapat dokumen-dokumen otentik sangat mempengaruhi kekuatan pembuktian sertipikat apabila terjadi sengketa, konflik, atau perkara di pengadilan. Sertipikat Hak Atas Tanah tanpa arsip ibarat badan tanpa roh, tidak mempunyai kekuatan untuk melawan pihak-pihak yang mengklaim. Perlindungan hak atas tanah diberikan manakala:

- Data fisik, data yuridis, data administrasi, yang ada dalam sertipikat sesuai dengan yang ada dalam daftar-daftar umum di Kantor Pertanahan;
- Data fisik dapat direkonstruksi di lapangan;

⁵³ Yahya Harahap, 2005, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 622

- Sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya bahwa perolehannya dilakukan dengan itikad baik;
- Secara nyata fisiknya dikuasai di lapangan;

Maka sertipikat tersebut mempunyai kekuatan bukti seperti akta otentik, hakim atau pengacara harus menerima sebagai akta yang benar.⁵⁴

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum yang diberikan kepada aset atau hak-hak atas tanah masyarakat adalah:

- Perlindungan hukum preventif yang diatur dalam ketentuan UUPA dan pelaksanaannya di atur dalam PP 10 tahun 1961 yang kemudian diganti dengan PP 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, Pasal 107 PMNA/Ka BPN No.9 tahun 1999;
- perlindungan hukum represif yang merupakan perlindungan sosiologis berupa pengakuan dari masyarakat atau yang telah diuji secara materiil melalui putusan majelis hakim atau pengadilan.

Bahwa secara normatif berdasarkan PP 10 tahun 1961 dan PP 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, perlindungan hukum bagi suatu hak atas tanah diberikan apabila memenuhi syarat-syarat pembuktian yang kuat dan tidak dibuktikan sebaliknya, syarat-syarat tersebut adalah:

- a. Dibuat atau diterbitkan oleh lembaga yang berwenang, dibuat sesuai dengan prosedur yang berlaku tentang pendaftaran tanah;
- b. Data Fisik dapat dapat direkonstruksi
- c. Data Yuridis dapat membuktikan penguasaan atau perolehan hak atas tanah;

⁵⁴ *ibid*

- d. Data Adiminstrasi sesuai dengan daftar umum pendaftaran tanah bahwa benar adalah produk BPN;
- e. Perolehan dilakukan dengan itikad baik; dan
- f. Secara nyata fisik dikuasai.

Tindakan yang diambil Kantor Pertanahan Kota Kendari untuk memulihkan kembali hak-hak atas tanah masyarakat yang data-datanya hilang adalah melakukan penataan arsip pertanahan. Penataan arsip pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c Perkaban 6 Tahun 2010 meliputi perbaikan dokumen yang rusak, penggantian dokumen yang hilang atau rusak dan penataan kembali arsip. Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 : “Dalam hal arsip pertanahan di kantor pertanahan rusak atau musnah dan sertipikat masih ada pada pemegang hak, pembuatan buku tanah dan surat ukur pengganti sementara dilakukan dengan persyaratan:

- a. Pemegang hak mengisi Permohonan Pemulihan Data;
- b. Pemegang hak membuat Surat Pernyataaan Penguasaan Fisik Tanah dan Tidak Sengketa;
- c. Pemegang hak membuat Surat Pernyataan Kepemilikan Tanah dan Riwayat Tanah;
- d. Mencari data atau referensi yang dapat dijadikan rujukan dari instansi terkait;
- e. Melakukan penelitian terhadap sertipikat yang masih ada pada masyarakat selanjutnya dituangkan dalam Berita Acara Penelitian Sertipikat Untuk Penggantian Buku Tanah Dan Surat Ukur atau Gambar Situasi yang ditandatangani oleh pejabat yang berwenang dan diketahui oleh kepala kantor;

f. Berdasarkan berita acara sebagaimana dimaksud pada huruf e selanjutnya dilakukan Pengesahan Fotocopy Buku Tanah dan Surat Ukur atau Gambar Situasi Pengganti yang ditandatangani kepala kantor atau pejabat yang berwenang;

Pemulihan Data yang diselenggarakan mengacu pada ketentuan Pasal 18 Perkaban 6 Tahun 2010, secara substansial terdapat ketidakonsistenan terhadap ketentuan pendaftaran tanah (pasal 19 UUPA dan PP 10 tahun 1961 yang kemudian diganti dengan PP 24 tahun 1997, ketidakjelasan, dan ketidaklengkapan aturan hukum, antara lain:

- Huruf f, buku tanah pengganti berupa fotocopy dari sertipikat yang ada di pemohon, menurut Yahya Harahap bahwa dalam yurisprudensi fotocopy bukan alat bukti kalau tidak dapat menunjukkan aslinya, jadi meskipun fotocopy buku tanah disahkan tetapi tidak dapat menunjukkan buku tanah aslinya, maka fotocopy itu tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti.⁵⁵
- Pasal 18 Perkaban No.6 Tahun 2010, tidak melakukan pemeriksaan lapangan dengan tidak adanya kegiatan pengambilan koordinat posisi letak obyek pemulihan data yang bersangkutan, mengakibatkan obyeknya menjadi tidak jelas, luas, letak dan batas-batasnya. Maka meskipun sudah dipulihkan, sertipikatnya mengandung kekurangan, apabila terjadi sengketa atau akan diperlukan untuk kegiatan seperti jual beli, pelepasan hak, dan sebagainya, maka dengan tidak dapat direkonstruksi atau dikembalikan batas-batasnya. Sertipikat tersebut tidak dapat menjamin kepastian berapa luasnya, walaupun dalam sertipikat tercantum luasannya. Tidak ada kepastian di mana letaknya, maupun batas-batasnya;

⁵⁵ *Ibid*

- Tidak konsisten terhadap aturan hukum pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA dan peraturan pemerintah. Definisi Sertipikat dalam Pasal 13 PP 10 Tahun 1961 Sertipikat adalah salinan dari buku tanah dan surat ukur yang ada di Kantor Pertanahan Dan Pasal 32 PP 24 tahun 1997 ayat (1): "Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sementara sertipikat hasil pemulihan data berdasarkan Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 berlaku sebaliknya:

- Buku tanah difotocopi dari sertipikat, data-data dari buku tanah diperoleh dari sertipikat yang difotocopy kemudian dijadikan atau disahkan sebagai buku tanah. Sedangkan menurut PP 10 Tahun 1961 sertipikat adalah salinan buku tanah yang data-datanya disalin dari buku tanah;

- Menurut PP 24 Tahun 1997, sertipikat akan menjadi alat yang bukti yang kuat apabila data fisik dan data yuridisnya sesuai dengan data/arsip yang ada di Kantor Pertanahan (arsip), sedangkan sertipikat hasil pemulihan data berdasarkan Pasal 18 Perkaban 6 Tahun 2010, data fisik dan data yuridis buku tanahnya dibuat dari fotocopy sertipikat yang dipegang pemohon, terjadi kebalikannya bukan sertipikat yang harus disesuaikan dengan arsip Kantor Pertanahan, namun buku tanah (arsip) yang disesuaikan dengan sertipikat. Pengertian sertipikat menjadi terbalik;

- Dijelaskan dalam Pasal 19 UUPA sertipikat diberikan untuk menjamin kepastian hukum, baik yuridis, teknis, maupun administrasi (pencatatan). Dalam butir b, terdapat persyaratan pemohon pemulihan data melampirkan pernyataan tidak sengketa. Dengan

adanya persyaratan ini akan berakibat terhalangnya proses pemulihan data, karena apabila pernyataan tersebut dipersyaratkan, maka obyek tanah yang sedang bersengketa selama dalam sengketa tidak dapat dilaksanakan pemulihannya. Pelaksanaan pemulihan data menjadi terhambat, sehingga menimbulkan ketidakpastian administratif, misalnya pencatatan setiap adanya peristiwa atau fakta hukum baru, seperti pencatatan sita (sita jaminan, sita eksekusi, dll), ataupun putusan pengadilan yang bersifat merubah baik data fisiknya atau data yuridisnya yang seharusnya dicatat dalam buku tanah, tidak dapat dilakukan karena buku tanah tidak dapat dibuat, dengan alasan karena bidang tanah dimaksud dalam keadaan sengketa. Padahal persyaratan pernyataan tidak sengketa menurut PP 24 tahun 1997 hanya diberlakukan kepada bidang tanah yang baru akan dimohon atau yang akan dilakukan perubahan data fisik dan atau data yuridis, atau pada pendaftaran pertama kali/pemberian hak. Sedangkan pada proses pemulihan tidak ada perubahan baik data fisik maupun yuridis;

- Belum ada Standar Operasional Pelayanan Pertanahan (untuk selanjutnya disebut SOP), menimbulkan berbagai macam multi tafsir dalam pelaksanaan pemulihan data, dapat berakibat terjadinya salah prosedur, maladministrasi, baik dikurangi maupun ditambah persyaratannya, persoalannya apabila terdapat kesalahan yang berakibat kepada adanya kerugian pihak lain akan berdampak hukum baik tata usaha negara, perdata maupun pidana. Menurut Rusmadi Murad dikatakan bahwa perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan adalah apabila dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan. Selanjutnya Rusmadi Murd menambahkan bahwa pada prinsipnya setiap tindakan hukum administrasi walaupun dilakukan di bawah wewenangnya, akan tetra

apabila mengandung kekurangan adalah tidak sah. Ini adalah di dalam hubungannya dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan kewibawaan pemerintah (*wetings gezag*).⁵⁶, apabila kepastian hukum tidak dilaksanakan secara konsisten maka bagaimana akan dapat memberikan perlindungan hukum baik kepada pemegang hak atas tanah maupun kepada pelaksana pendaftaran tanah (Pejabat BPN, PPAT, Aparat Desa, Notaris, dan sebagainya). Pasal 18 tersebut di atas memuat kekurangan, karena hanya sebagian ketentuan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk kegiatan pemulihan data, sehingga akan berdampak pada produknya.

- Syarat terjaminnya perlindungan hukum bagi suatu hak atas tanah adalah bidang tanah tersebut harus terpenuhi terlebih dahulu unsur kepastian hukumnya antara lain ada kepastian bahwa sertipikat yang ada pada pemegang hak atau pihak yang menguasai adalah betul produk BPN sah dan masih berlaku sebagai alat bukti kepemilikan, jadi sertipikat yang ada pada pemegang hak harus didaftarkan pemulihan datanya, dengan terdaftarnya hak atas tanah tersebut akan jelas siapa pemiliknya, berapa luasnya, di mana letaknya, dan siapa saja sebelah-menyebaliknya (batas-batasnya) jadi jika unsur kepastian terpenuhi maka negara wajib memberikan perlindungan hukumnya.

Jaminan kepastian hukum memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten. Terkait dengan Kepastian hukum tersebut sejalan dengan Jan Michiel Otto dan Boedi Harsono, mengemukakan bahwa untuk menciptakan kepastian hukumnya di bidang pertanahan harus memenuhi syarat-syarat antara lain:

⁵⁶ Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*”, Alumni, Bandung, hlm.8,

- Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap, dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
- Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif;⁵⁷
- Ada aturan hukum yang jelas dan dan dilaksanakan secara konsisten;
- Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
- Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
- Hakim-hakim tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;⁵⁸

Absar Kartabrata menyatakan intinya penyebab kelemahan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kelemahan (*weakness*) adalah karena ketidaklengkapan dan tidak jelas atau peraturan itu atau tidak ada. Secara normatif akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Misalnya munculnya sertipikat cacat hukum berupa pemalsuan sertipikat, sertipikat ganda, yang antara lain disebabkan oleh:

- Tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan pelaksanaannya lainnya serta SOP secara konsekwen bertanggung jawab, dan konsisten;
- Tidak mempunyai SOP yang jelas,
- Adanya orang yang berusaha untuk memperoleh keuntungan pribadi;
- Kecerobohan petugas pendaftaran tanah/ketidaktelitian dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Kecerobohan atau ketidak telitian Pemerintah Desa, PPAT, Notaris dalam memberikan keterangan dan membuat akta.

⁵⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, loc.cit

⁵⁸ Adrian Sutedi, *loc.cit*, hlm.21

Sehubungan dengan itu Rusmadi Murad menyatakan bahwa perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan adalah apabila dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan.⁵⁹ Seperti Pasal 18 tersebut di atas memuat kekurangan hanya sebagian ketentuan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk kegiatan pemulihan data, sehingga akan berdampak pada produknya. Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah akan mempunyai kekuatan bukti yang kuat apabila data fisik, data administrasi, data yuridis, dapat membuktikan kebenarannya data administrasi bahwa sertipikat tersebut dibuat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban-kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapi jika diabaikan⁶⁰ Dengan tersedianya perangkat hukum yang lengkap, jelas dan mudah diketahui ketentuan-ketentuannya serta dilaksanakan secara konsisten oleh petugas pelaksana, pengadilan dan masyarakat sendiri umumnya sudah cukup untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum di bidang yang bersangkutan.⁶¹ Substansi Perkaban ini mengandung kelemahan: tidak lengkap, tidak konsisten, penerapannya tidak sesuai dengan PP 24 Tahun 1997, menimbulkan

⁵⁹ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, loc. cit

⁶⁰ *ibid*

⁶¹ *Ibid*

ketidakpastian hukum dapat berakibat kepada tidak ada kepastian jaminan perlindungan hukum seperti dinyatakan dalam Pasal 4 PP 24 tahun 1997.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Sertipikat Hak Atas Tanah akan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagai alat bukti yang kuat apabila data fisik, data yuridis, dan data administrasi sesuai dengan surat ukur dan buku tanah yang ada di Kantor Pertanahan dan didukung oleh warkah yang tersimpan dalam warkah dan daftar umum tersebut di atas. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23, 32, dan 38 UUPA jo Pasal 32 ayat 1 PP 24 Tahun 1997, sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat baik subyek maupun obyek hak atas tanah, sepanjang data fisik dan data yuridisnya sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Perihal sertifikat pengganti karena hilang atau rusak termuat dalam Pasal 57 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang isinya: (1) Atas permohonan pemegang hak diterbitkan sertifikat baru sebagai pengganti sertifikat yang rusak, hilang, masih menggunakan blangko sertifikat yang tidak digunakan lagi, atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi. Berdasarkan bunyi pasal diatas memang tidak mudah bagi Kantor Pertanahan begitu saja untuk mengeluarkan sertifikat pengganti atas sebidang tanah yang telah bersertifikat. Ada syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk mendapat kembali sertifikat atas tanah tersebut, karena dikhawatirkan adanya sertifikat ganda terhadap sebidang tanah yang sama.

Di dalam menerbitkan sertifikat pengganti, biasanya Kantor Pertanahan akan melakukan peninjauan lokasi (verlap) dan melakukan pengukuran ulang untuk

memastikan bahwa keadaan tanah tersebut masih seperti yang tertera dalam buku tanah dan foto copy sertifikat dari pemohon jika masih ada berkas yang terdahulunya. Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini sangat berhati-hati dalam mengeluarkan sertifikat pengganti. Namun bukan suatu masalah yang sangat berat, jika ada pihak yang mengalami kehilangan sertifikat dan ingin mengurus kembali tanahnya untuk memperoleh sertifikat pengganti. Asalkan dia memiliki keinginan yang besar untuk mengurus kembali tanahnya, dan mampu membuktikan terlebih dahulu kalau tanahnya tersebut adalah benar-benar haknya, dan memenuhi segala syarat-syarat yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Hambatan yang dialami Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Hilangnya Data-Data Di Kantor Pertanahan Kota Kendari ialah:⁶²

1. Masih kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur pelaksanaan permohonan pengajuan penggantian sertifikat pengganti karena hilang karena tidak adanya papan petunjuk yang pasti, sehingga menjadi penghambat.
2. Tidak adanya partisipasi pegawai Kantor Pertanahan Kota Kendari dalam membantu pemohon, khususnya pemohon yang tak tahu melacak berkas melalui pin (kode) dengan system komputerisasi. Hal ini dikarenakan kurangnya atau kelemahan pegawai dalam teknologi komputerisasi yang sekarang serba online.
3. Waktu yang diperlukan dalam pengurusan sertifikat yang hilang oleh Kantor Pertanahan Kota Kendari sangatlah panjang dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit

⁶² Hasil wawancara dengan Hj. Rahmatia.S,SiT. Kasubag Tata usaha Kantor BPN Kota Kendari, pada tanggal 7 Januari 2020, pukul 10.45 WITA

B. Dampak Musnahnya Arsip Pertanahan Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Di Kota Kendari

Dijelaskan pada pembahasan di atas bahwa hilangnya arsip menyebabkan tidak ada kepastian hukum, kepastian mengenai di mana letaknya, luas, dan batas-batasnya, haknya apa dan siapa pemiliknya karena data-datanya tersimpan dalam arsip. Kepastian mengenai status haknya, subyeknya, hak-hak yang membebaninya alas hak yang dijadikan dasar pendaftaran haknya tersimpan dalam suatu warkah atau arsip.

Dokumen pertanahan yang memuat jejak rekaman dari proses pendaftaran tanah hingga terbitnya sertipikat yang merupakan bukti otentik mengenai lahirnya Hak Atas Tanah. Dokumen tersebut dalam Pasal 1 PP 24 tahun 1997 adalah: buku tanah, surat ukur, peta pendaftaran atau peta bidang tanah, warkah, dan daftar-daftar umum lainnya, merupakan Arsip Pertanahan yang harus tetap dipelihara secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur. Ketentuan Pasal 36 PP 24 tahun 1997 mewajibkan mendaftarkan setiap perubahan data pendaftaran tanah baik fisik maupun yuridis agar diperoleh data pendaftaran tanah yang mutakhir sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang tersebut dalam Pasal 2 PP 24 Tahun 1997. Dokumen pertanahan merupakan bukti otentik. Dikatakan otentik karena dibuat melalui proses pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 UUPA dan pembuatan sertipikatnya memenuhi syarat-syarat akta otentik yang diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdota.

Dokumen yang berisi data administrasi, data fisik, dan data yuridis tersebut di atas yang disimpan di Kantor Pertanahan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor : 6 Tahun 2010 Tentang Penanganan

Bencana Dan Pengembalian Hak-Hak Masyarakat Atas Aset Tanah Di Wilayah Bencana (selanjutnya disebut Perkaban 6 tahun 2010) disebut sebagai arsip pertanahan : " Arsip Pertanahan adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dari media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.⁶³

Pasal 1 Peraturan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2010 dinyatakan sebagai bencana di bidang pertanahan karena arsip pertanahan yang memuat rekaman hasil kegiatan pendaftaran tanah sampai dengan lahirnya Hak Atas Tanah itu sangat berpengaruh terhadap kepastian hukum bagi pemegang Hak yang tercantum dalam sertipikat Hak Atas Tanahnya.

Bahwa bencana pertanahan yang menyebabkan musnahnya arsip-arsip pertanahan dapat melemahkan kadar keotentikan sertipikat yang berpengaruh terhadap kekuatan hukum berlakunya sertipikat hak atas tanah yang ada di masyarakat atau di tempat lain, antara lain:

1. Musnahnya buku tanah dan surat ukur dapat melemahkan fungsi sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan sebagai akta otentik. Sesuai dengan bunyi Pasal 32 ayat (1) PP 24 tahun 1997 yang mengharuskan adanya arsip pertanahan berupa data fisik dan data yuridis : "Sertipikat merupakan 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 yang bersangkutan."

⁶³ Hasil wawancara dengan Hairuddin, SH Kasubsi Pendaftaran Tanah BPN Kota Kendari, pada tanggal 7 Januari 2020, pukul 13.15 WITA

2. Akibat tidak ada buku tanah di BPN, maka sertipikat tersebut tidak dapat digunakan untuk melakukan perbuatan hukum mengenai tanah karena sesuai Pasal 39 ayat (1) PP 24 tahun 1997: “PPAT menolak untuk membuat akta, jika: a) “ mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau Pasal 45 ayat (1) PP 24 tahun 1997: “ Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi : ” Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan”. Atau Pasal 54 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah: “Sebelum pembuatan akta mengenai perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a sampai dengan huruf g, PPAT wajib melakukan pemeriksaan kesesuaian/keabsahan sertipikat dan catatan lain pada Kantor Pertanahan setempat dengan menjelaskan maksud dan tujuannya” Jadi sebelum membuat akta PPAT mempunyai kewajiban melakukan pengecekan kesesuaian sertipikat di Kantor Pertanahan, karena buku tanah tidak ada maka pengecekan tidak dapat dilakukan sehingga berakibat tidak dapat dilaksanakan pembuatan akta;
3. Tidak ada jaminan Kepastian Hukum terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah yang sertipikatnya ada di masyarakat atau di tempat lain:
- a. Kepastian pemegang haknya menjadi tidak jelas, karena buku tanah dan surat ukur yang menerangkan status hak sertipikat yang diterbitkan musnah.

- b. Data mengenai pemohon dalam permohonan sertipikat yang bersangkutan musnah, sehingga tidak jelas pula siapa yang mengajukan permohonan sertipikat, karena berdasarkan ketentuan Pasal 31 PP 24 tahun 1997 dinyatakan bahwa Sertipikat hanya dapat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan;
- c. Warkah yang di dalamnya terdapat bukti alas hak, bukti penguasaan/perolehan hak yang dijadikan dasar pendaftaran tanah (surat keputusan pemberian hak, akta jual beli, waris, dan sebagainya) musnah sehingga tidak ada alat bukti yang dapat membuktikan adanya hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah yang namanya tercantum dalam sertipikat dengan bidang tanahnya, tidak ada data ukur yang dapat menjelaskan luas, letak, dan batas-batasnya dengan pasti sehingga tidak dapat direkonstruksi dilapangan;
- d. Blanko sertipikat yang ada dimasyarakat pemegang hak atau ditempat lain (bank, pengadilan, kejaksaan) harus diuji kembali keotentikannya, karena dengan musnahnya buku tanah dan surat ukurnya Sertipikat yang bersangkutan tidak mempunyai pembanding yang dapat memastikan blanko tersebut asli produk BPN, dan apakah teraan cap adalah asli dan apakah pejabat yang menandatangani sertipikat tersebut adalah pejabat yang berwenang saat penerbitan sertipikat yang bersangkutan;
- e. Musnahnya buku tanah menyebabkan catatan-catatan pemblokiran, sita jaminan, dan lain sebagainya yang tercatat dalam buku tanah tidak ada. Sehingga tidak diketahui status terakhir Hak Atas Tanah tersebut. Hal ini akan memberikan peluang bagi oknum melakukan tindakan melegalkan dokumen cacat hukum atau mengajukan sertipikat pengganti yang sebetulnya tidak berlaku lagi, misalnya karena diganti karena hilang atau dinyatakan sudah tidak berlaku karena putusan pengadilan yang

sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, sehingga akan mengakibatkan munculnya seripikat ganda,

Pembahasan kembali kepada Konsiderans Perkaban No.6 Tahun 2010 huruf b dinyatakan bahwa kerusakan dan atau musnahnya arsip pertanahan karena bencana dapat mengakibatkan hilangnya hak-hak masyarakat atas aset tanah di wilayah bencana. Makna kata hilang *Verba (kata kerja)* menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, hilang dimaknai tidak ada lagi, lenyap, atau hapus⁶⁴. Konsiderans Perkaban Nomor 6 tahun 2010 apabila dihadapkan dengan Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Jelas akan terjadi benturan atau menimbulkan konflik norma dengan peraturan di atasnya, apabila musnahnya arsip pertanahan menyebabkan hapusnya hak, sedangkan pemegang hak mempunyai bukti kepemilikan yaitu sertipikat hak atas tanah dan tanahnya secara fisik masih ada dan dikuasainya, serta tidak dalam keadaan sengketa. Dengan hapusnya hak berarti pemegang hak tidak dapat melaksanakan hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanahnya, selain dari itu Undang-undang No.5 Tahun 1960 (UUPA) tidak mengenal penghapusan hak milik atas tanah dikarenakan terjadinya bencana alam atau bencana pertanahan. Dalam UUPA hapusnya hak diatur dalam Pasal 27, Pasal 34, Pasal 40; Pasal terjadi karena hal-hal yang pada intinya bila:

- a. tanahnya jatuh kepada negara,
 - karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA;
 - karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - karena diterlantarkan;

⁶⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.306

- jangka waktunya berakhir (HGU, HGB);
- dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat (HGU, HGP) tidak dipenuhi;
- dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- dicabut untuk kepentingan umum;
- karena ketentuan -pasal 21 ayat (3), Pasal 26 ayat (2) Pasal 30 ayat (2), ketentuan dalam pasal 36 ayat (2), ;

b. tanahnya musnah.

Kalau tanah penduduk yang terkena bencana tidak musnah, berarti masih terdapat cara-cara yang mungkin diupayakan oleh pihak korban untuk memiliki kembali tanahnya. Menurut Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) saat itu Maria SW Sumardjono, karena bencana alam pun yang terjadi di Aceh saja tidak serta merta dapat menghilangkan hak atas tanah. Kalau seseorang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, tentunya akan dilindungi, tegas Maria saat dihubungi hukumonline.⁶⁵

Menurut Maria, langkah awal sehubungan dengan kepemilikan tanah di daerah pasca bencana dimulai dari menyelamatkan dokumen-dokumen milik Kanwil BPN Provinsi/Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Apabila dokumen-dokumen (arsip-pen) di Kanwil BPN setempat masih ada, maka menurutnya hal tersebut dapat mempermudah pihak korban untuk mengurus kembali status kepemilikan tanahnya. Sebab, tiap-tiap Kanwil BPN pasti memiliki warkah-warkah yang akan digunakan sebagai bukti kepemilikan atas tanah.

⁶⁵<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11937/status-kepemilikan-tanah-pasca-gempa-tidak-serta-merta-hilang>,

Bencana kebakaran menghilangkan banyak dokumen/arsip pertanahan penting milik warga masyarakat. Walaupun sertifikat tanah telah lenyap maupun musnah, hak milik atas tanah masih dapat diperoleh, menurut ahli hukum agraria Maria SW Sumardjono, tidak berarti korban bencana telah kehilangan hak milik atas tanah yang sebelum bencana menjadi milik mereka. Selain melihat warkah yang ada, Kanwil BPN setempat akan kembali melakukan pengukuran. Apabila Kanwil BPN setempat ikut musnah dan sertifikat tanah hilang/musnah maka perlu pemetaan ulang terhadap tanah yang dimaksud. Selain itu, orang yang ingin mengakui hak atas tanahnya harus didukung pula oleh bukti-bukti yang bisa diperoleh dari Kepala Desa ataupun tetangga-tetangga setempat.

Kelengkapan data-data pendukung tersebut dapat digunakan untuk menghindari adanya kepemilikan ganda atas satu bidang/areal tanah. Namun, Maria menambahkan kalau sampai ada dua orang atau lebih yang memperebutkan areal tanah yang sama maka dapat ditempuh melalui jalur mediasi. Hilangnya arsip pertanahan secara yuridis formil akan melemahkan kekuatan berlakunya manakala terjadi sengketa karena kekuatan pembuktiannya tergantung kepada warkah atau arsip yang tersimpan di Kantor Pertanahan atau Kanwil BPN atau BPN RI atau di tempat lain yang menyimpan arsip itu. Apabila terjadi sengketa administrasi di PTUN atau sengketa di pengadilan umum, Kantor Pertanahan (BPN) tidak dapat membuktikan bahwa sertifikat a quo adalah produknya, karenanya sertifikat tersebut dapat dibatalkan, seperti dalam perkara No. 24/Pdt.G/2010/PN.Cj di mana amarnya membatalkan eksekusi lelang. Dalam pertimbangan hukumnya hakim menyatakan produk Sertipikat Hak Milik No.106 Desa Sukasari Kecamatan Cilaku Kota Kendari tidak jelas, karena arsip musnah terbakar BPN

Kota Kendari tidak dapat membuktikan bahwa Sertipikat Hak Milik No.106 Desa Sukasari adalah produknya.⁶⁶

Sertipikat hak atas tanah mempunyai 2 (dua) sisi yang berbeda, yakni di satu sisi secara keperdataan sertipikat merupakan bukti kepemilikan, di sisi lain sertipikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschiking*)⁶⁷ merupakan pengakuan dari negara. Oleh karena itu pembatalan sertipikat tidak serta merta membatalkan hak keperdataannya, artinya hak atas tanahnya dapat dimohonkan kembali oleh pemegang hak atas tanah ke Kantor Pertanahan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hilang atau musnahnya arsip pertanahan:

- Sertipikat Hak Atas Tanah tidak dapat digunakan sebagai alat bukti untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah sebelum dipulihkan datanya;
- Dapat melemahkan kekuatan bukti sertipikat sebagai akta otentik atau sebagai alat bukti hak atas tanah;
- Hilang atau musnahnya arsip pertanahan tidak serta merta dapat menghapuskan hak atas tanah yang bersangkutan.

C. Aspek Hukum Terhadap Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Hasil Pemulihan Data

Terhadap permasalahan ini solusi yang dilakukan BPN adalah menarik semua sertipikat hak-hak atas tanah yang ada di masyarakat atau di tempat lain untuk dipulihkan

⁶⁶ Hasil wawancara dengan Hj. Rahmatia.S,SiT. Kasubag Tata usaha Kantor BPN Kota Kendari, pada tanggal 7 Januari 2020, pukul 10.45 WITA

⁶⁷ Marbun, S.F. 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi Indonesia*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta

datanya. Seperti kita ketahui bahwa dalam sistem negatif pendaftaran tanah tanpa disertai dengan instrumen hukum penguat, tetap mengandung kelemahan, sehingga kepastian perlindungan hukum yang diperoleh masih bersifat relatif. Keadaan itu menunjukkan, bahwa sistem pendaftaran tanah pada saat ini belum memberikan jaminan perlindungan hukum hak atas tanah secara efektif, kondisi ini diperlemah lagi dengan hilang atau musnahnya arsip. Di mana dalam sistem negatif pendaftaran tanah arsip yang di dalamnya terdapat akta-akta otentik (alas hak, bukti-bukti perolehan, bukti-bukti penguasaan fisik, akta jualbeli, akta notaris, dan lain-lain) masih diperlukan manakala terjadi sengketa, konflik, perkara pertanahan.

Efektifitas berjalan atau tidaknya hukum menurut Friedman akan terwujud apabila sistem hukum yang terdiri dari unsur struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum bekerja saling mendukung di dalam pelaksanaannya, sehingga dapat memenuhi tujuan hukum yang diharapkan masyarakat.

Ditinjau dari sudut pandang sosiologi hukum, bahwa hukum harus mampu membaca, mengenal dan memahami berbagai fenomena hukum sebagai objek kajiannya. Sehubungan dengan itu, maka dalam mengkaji dan menganalisis fenomena hukum tidak menggunakan pendekatan ilmu-ilmu sosial. Pendekatan sosiologis merupakan salah satu pendekatan empiris, yang melihat hukum sebagai perilaku (*behaviour*), melihat hukum sebagai tindakan (*action*), melihat hukum sebagai realitas (*reality*). Dengan menggunakan pandangan sosiologis terhadap hukum, maka akan menghilangkan kecenderungan untuk selalu mengidentifikasikan hukum sebagai undang-undang belaka, seperti yang dianut oleh kalangan positivistik atau legalistik.

Kepastian hukum hanya dapat dijawab secara normatif, aturan main tentang kepastian dan perlindungan hukum penguasaan dan pemilikan tanah secara normatif terdapat pada Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA jis Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 32 PP 24 tahun 1997 menetapkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Persoalannya adalah pelaksanaan pemulihan arsip pertanahan dilihat dari aspek hukum, aspek sosial dan aspek ekonomi banyak permasalahan yang terjadi karena hanya mengandalkan data sertipikat yang ada pada pemohon, pengumpulan data referensi. Pasal 18 Perkebunan 6 tahun 2010 tidak selalu dapat dilaksanakan. Hambatan lainnya tidak dapat dilaksanakan karena ada persyaratan yang harus dilengkapi yaitu pernyataan tidak sengketa. Pernyataan tidak sengketa menurut PP 24 hanya dipersyaratkan kepada permohonan sertipikat pertama kali dan apabila ada perubahan yang berkenaan dengan perubahan data fisik dan data yuridis, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, juga ketidakkonsistenan Perkebunan tersebut terhadap peraturan pendaftaran tanah yang lebih tinggi (UUPA dan peraturan pemerintah).

Pelaksanaan pemulihan data tersebut adalah untuk memulihkan kembali kekuatan sertipikat hak atas tanah dapat kembali seperti semula, data fisik, data yuridis, data administrasinya. sehingga secara yuridis formal administrasi sertipikat hak tanah tersebut layak untuk diberikan jaminan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah pasca kebakaran.

Upaya mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah yang sudah terdaftar mengalami banyak hambatan, baik secara substansial, struktural, dan kultur. Untuk menganalisis penulis menggunakan Teori Sistem Hukum Friedman. Lawrence M. Friedman menyebutkan berhasil atau tidaknya bekerjanya hukum bergantung pada tiga

unsur, yakni: struktur, substansi, dan budaya hukum satu sama lain memiliki hubungan dalam kaitannya dengan hukum. Substansi Hukum adalah norma (aturan/keputusan) yang merupakan hasil dari produk hukum. Struktur Hukum diciptakan oleh sistem hukum yang mungkin untuk memberikan pelayanan dan penegakan hukum. Budaya hukum adalah ide, perilaku, keinginan, pendapat, dan nilai-nilai yang berkaitan dengan hukum (positif/negatif).⁶⁸ Analisis pelaksanaan Pasal 18 Peraturan Kepala BPN RI Nomor 6 Tahun 2010, sebagai berikut:

1. Substansi

Substansi Hukum adalah norma (aturan/keputusan) yang merupakan hasil dari produk hukum. Hambatan dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi hak-hak atas tanah di Kota Kendari yang arsipnya musnah, sebagai berikut:

- Buku tanah dan surat ukur berupa fotocopy dari sertifikat atau salinan buku tanah atau surat ukur yang ada dalam sertifikat yang dipegang pemegang hak atau pada pihak yang menguasainya, meskipun disahkan, tetapi keaslian dan keabsahan sertifikat belum dapat dijamin kebenarannya karena surat ukur dan buku tanah aslinya tidak ada. Sampai saat ini belum terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yang membicarakan sejauh mana kesamaan maupun keidentikan fotocopy dengan orisinalnya. Begitu juga yurisprudensi, belum pernah memberikan argumentasi yang mendalam mengenai fotocopy sebagai alat bukti. Secara umum, pengakuan keabsahan identiknya fotocopi dengan aslinya, yaitu apabila para pihak mampu dan dapat menunjukkan aslinya di persidangan. Selama tidak ditunjukkan aslinya, fotocopi tidak bernilai sebagai salinan

⁶⁸ Nihayatul Ifadhloh, <http://nihayatulifadhloh.blogspot.co.id/2015/06/analisis-kasus-menggunakan-teori-sistem.html>, didownload tanggal 24 September 2016, pukul.1300 wib.

pertama atau keberapa, sehingga tidak sah sebagai alat bukti. Pendirian yang demikian secara tegas dan gamblang dinyatakan dalam Putusan MA No.7011 K/Sip/1974, antara lain dikatakan, putusan yang didasarkan pada surat bukti fotocopi-fotocopi tidaklah sah. Pendapat yang sama dalam Putusan MA No.3606 K/Pdt/1985, dan Putusan MA No.112 K/Pdt/1996. Dikatakan, surat bukti fotokopi yang tidak pernah diajukan atau tidak pernah ada surat aslinya, harus dikesampingkan sebagai surat bukti yang sah,⁶⁹ dan dalam hal ini buku tanah dan surat ukur yang asli adalah yang ada di BPN.

- Tidak memenuhi syarat pembuatan akta otentik, karena produk-produk pendaftaran tanah yang dipulihkan arsipnya (karena peristiwa kebakaran) buku tanah dan surat ukur hasil pemulihan data tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (3) PP 10 Tahun 1961 dinyatakan:”sertipikat terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur atau gambar situasi diberi bersampul dan dijilid menjadi satu dengan bentuk dan ukuran yang ditentukan oleh Menteri” (baca Kepala BPN), dan Pasal 32 ayat (1) PP 24 tahun 1997: “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”.

Terkait dengan Kepastian hukum tersebut sejalan dengan Jan Michiel Otto adalah Boedi Harsono, yang mengemukakan bahwa untuk menciptakan kepastian hukumnya harus memenuhi syarat-syarat antara lain:

⁶⁹ Yahya Harahap, *loc.cit*

- Ada aturan hukum yang jelas dan dilaksanakan secara konsisten. Jaminan kepastian hukum memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten⁷⁰
- Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten tunduk dan taat terhadapnya;

Pemulihan data yang dilakukan menurut hasil penelitian didasarkan pada kebijakan Kepala Kantor Pertanahan⁷¹ Absar Kartabrata menyatakan intinya penyebab kelemahan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kelemahan (*weakness*) adalah karena ketidaklengkapan dan tidak jelas atau peraturan itu atau tidak ada.⁷² Hal ini secara normatif akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

- Mengandung Cacat hukum administrasi, Sertipikat produk pendaftaran tanah yang dipulihkan berdasarkan Pasal 18 Perkebunan 6 tahun 2010 tidak sesuai ketentuan PP 24 tahun 1997 tidak dapat direkonstruksi, karena tidak dilakukan pengembalian batas di lapangan dan obyeknya tidak dapat dipetakan sehingga tidak ada kepastian mengenai letak dan batas-batasnya, karena itu aturan ini mengandung kekurangan. Menurut Rusmadi Murad bahwa perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan adalah apabila dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan.⁷³ Seperti Pasal 18 tersebut di atas memuat kekurangan hanya sebagian ketentuan pendaftaran tanah yang dilakukan, sehingga akan berdampak pada aspek kekuatan hukum produknya;

⁷⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, loc.cit

⁷¹ Fajar Kemal Gustaman, *loc. cit*

⁷² Absar Karta Brata, *loc. cit*

⁷³ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, *loc. cit*

• Tidak ada SOP atau Standar Operasional Prosedur, adalah dokumen yang berkaitan dengan prosedur yang dilakukan secara kronologis untuk menyelesaikan suatu pekerjaan yang bertujuan untuk memperoleh hasil kerja yang paling efektif dari para pekerja dengan biaya yang serendah-rendahnya.⁷⁴ Tujuan pembuatan SOP (mengenai prosedur, biaya, dan waktu, dll) adalah untuk menjelaskan perincian atau standar yang tetap mengenai aktivitas pekerjaan yang berulang-ulang yang diselenggarakan dalam suatu organisasi. SOP yang baik adalah SOP yang mampu menjadikan arus kerja yang lebih baik, menjadi panduan untuk karyawan baru, penghematan biaya, memudahkan pengawasan, serta mengakibatkan koordinasi yang baik antara bagian-bagian yang berlainan dalam perusahaan. Fungsi dan Tujuan Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah sebagai berikut:

Fungsi SOP adalah sebagai berikut:⁷⁵

- Memperlancar tugas petugas/pegawai atau tim/unit kerja.
- Sebagai dasar hukum bila terjadi penyimpangan.
- Mengetahui dengan jelas hambatan-hambatannya dan mudah dilacak.
- Mengarahkan petugas/pegawai untuk sama-sama disiplin dalam bekerja.
- Sebagai pedoman dalam melaksanakan pekerjaan rutin.

⁷⁴Muchlisin Riadi, <http://www.kajianpustaka.com/2016/10/pengertian-tujuan-fungsi-dan-manfaat-sop.html>

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 35

Tujuan SOP:

- Untuk menjaga konsistensi tingkat penampilan kinerja atau kondisi tertentu dan kemana petugas dan lingkungan dalam melaksanakan sesuatu tugas atau pekerjaan tertentu.
- Untuk menghindari kegagalan atau kesalahan (dengan demikian menghindari dan mengurangi konflik), keraguan, duplikasi serta pemborosan dalam proses pelaksanaan kegiatan.
- Merupakan parameter untuk menilai mutu pelayanan.
- Untuk lebih menjamin penggunaan tenaga dan sumber daya secara efisien dan efektif.
- Untuk menjelaskan alur tugas, wewenang dan tanggung jawab dari petugas yang terkait.
- Sebagai dokumen yang akan menjelaskan dan menilai pelaksanaan proses kerja bila terjadi suatu kesalahan atau dugaan mal praktek dan kesalahan administratif lainnya.
- Sebagai dokumen yang digunakan untuk pelatihan.⁷⁶
- Sebagai dokumen sejarah bila telah di buat revisi SOP yang baru.

Manfaat SOP atau yang sering disebut sebagai prosedur tetap (protap) adalah penetapan tertulis mengenai apa yang harus dilakukan, kapan, dimana dan oleh siapa dan dibuat untuk menghindari terjadinya variasi dalam proses pelaksanaan kegiatan oleh

⁷⁶ Hartatik, Indah Puji. *Buku Praktis Mengembangkan SDM*. Laksana. . 2014 dalam Muchlisin Riadi, ibid Jogjakarta. Laksana.hlm 30

pegawai yang akan mengganggu kinerja organisasi (instansi pemerintah) secara keseluruhan. SOP memiliki manfaat bagi organisasi antara lain:⁷⁷

- Sebagai standarisasi cara yang dilakukan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan khusus, mengurangi kesalahan dan kelalaian.
- SOP membantu staf menjadi lebih mandiri dan tidak tergantung pada intervensi manajemen, sehingga akan mengurangi keterlibatan pimpinan dalam pelaksanaan proses sehari-hari;
- Meningkatkan akuntabilitas dengan mendokumentasikan tanggung jawab khusus dalam melaksanakan tugas;
- Menciptakan ukuran standar kinerja yang akan memberikan pegawai. cara konkret untuk memperbaiki kinerja serta membantu mengevaluasi usaha yang telah dilakukan;
- Menciptakan bahan-bahan training yang dapat membantu pegawai baru untuk cepat melakukan tugasnya;
- Menunjukkan kinerja bahwa organisasi efisien dan dikelola dengan baik;
- Menyediakan pedoman bagi setiap pegawai di unit pelayanan dalam melaksanakan pemberian pelayanan sehari-hari;
- Menghindari tumpang tindih pelaksanaan tugas pemberian pelayanan;
- Membantu penelusuran terhadap kesalahan-kesalahan prosedural dalam memberikan pelayanan. Menjamin proses pelayanan tetap berjalan dalam berbagai situasi.

⁷⁷http://htl.unhas.ac.id/form_peraturan/photo/155534Per%20Menpan%20No%2021%20Th%202008.pdf

SOP juga digunakan dalam rangka penyelesaian sengketa konflik perkara baik di Pengadilan ataupun di Kepolisian. SOP inilah yang pertama kali selalu diperiksa oleh penyidik manakala terjadi dugaan tindak pidana. SOP ini dapat berfungsi sebagai tameng dari petugas manakala terjadi kriminalisasi.

Substansi Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 dari aspek kepastian hukum mengenai obyek, subyek dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang arsipnya musnah, masih mengalami berbagai kelemahan:

1. Terdapat kekurangan aturan hukum, dimana Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 tidak lengkap, Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 yang dipulihkan hanya data yuridis dan data administrasi. Menurut Rusmadi murad sertipikat mempunyai kekuatan hukum apabila didukung data fisik, data yuridis, dan data administratif yang valid. Norma hukum yang tidak jelas atau kurang lengkap merupakan salah satu faktor yang menyebabkan:

- a. tidak ada kepastian obyek, dapat menyebabkan salah letak;
- b. memberikan celah atau peluang bagi oknum petugas, dan atau mafia tanah untuk melakukan tindakan ilegal, korupsi, dan sebagainya perbuatan melawan hukum;

Selanjutnya, menurut Rusmadi Murad bahwa perbuatan hukum administrasi negara, dibuat di bawah kewenangannya, tetapi apabila hanya dilaksanakan sebagian maka perbuatan hukum itu mengandung kekurangan.⁷⁸

2. Ketidakkonsistenan dalam penerapan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Keberlakuan formil atau validitas norma hukum adalah apabila mengacu kepada aturan hukum di atasnya;

⁷⁸ Rusmadi Murad, *loc.cit*

3. Penerapan persyaratan pernyataan sengketa menghambat pelaksanaan pemulihan data (bertentangan dengan asas kepastian hukum);
4. Pelayanan Pemulihan Data rutin tidak ada biaya, atau tidak diatur dalam Peraturan mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), membuat celah-celah bagi oknum petugas korup untuk mengutip biaya di luar ketentuan.

Secara Substansial apabila dilihat dari optik *jurisprudence models* aturan Perkaban 6 tahun 2010 banyak kekurangan, menurut penulis tidak logis karena seperti yang disampaikan Anthon F Susanto, aturan hukum itu bekerjanya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan di atasnya bukan mengesampingkan aturan di atasnya, yang logis itu apabila dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau oleh undang-undang yang selevel atau setingkat, tidak logis peraturan pelaksana mengesampingkan peraturan di atasnya. Apabila dilihat dari optik *sociological models* dapat dikatakan logis apabila diberlakukan terhadap kasus yang memang belum ada aturannya.⁷⁹

2. Struktur

Dalam teori Lawrence Meir Friedman struktur hukum merupakan suatu hal yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik oleh aparat pelaksana

- Pada poin berikutnya kegiatan pemulihan data menurut Pasal 18 Perkaban Nomor 6 tahun 2010 adalah mencari data referensi pada instansi lain (Kantor Desa, PPATS Camat, Pengadilan, Kantor Notaris). Hambatan dalam pelaksanaan adalah tidak jelas mekanisme dan prosedurnya, misalnya bagaimana terhadap sertifikat yang diterbitkan sebelum PP

⁷⁹ Anthon F. Susanto, 2015, *Meteri Teori Hukum*, Program Pasca Sarjana Unpas, Bandung,

24 tahun 1997 (mengacu pada PP 10 tahun 1961) dan sertipikat yang diterbitkan sesudah PP 24 tahun 1997, bagaimana refrensi jenis hak tanah yang berasal dari konversi milik adat, konversi hak lama, atau pemberian hak, waktu dan biayanya. Hambatan selain itu adalah tidak tertibnya pengelolaan protokol atau administrasi pertanahan atau ke-PPAT-an, bahkan ditemukan juga Aparat Desa yang tidak bersedia mengeluarkan data pertanahan yang menggunakan data lama, karena data-data tersebut hilang atau dibawa oleh Kepala Desa yang sebelumnya. Dalam kegiatan ini biaya tidak diakomodir dalam anggaran pelayanan pemulihan data;

- Kecerobohan petugas pendaftaran tanah/ketidakteitian dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah;
- Ketidaktertiban pengelolaan administrasi pertanahan Pemerintah Desa, dan protokol ke-PPAT-an PPAT Camat, Notaris dan enggan memberikan keterangan dan data.
- Aparat pelaksana tidak profesional dalam memberikan pelayanan. Lahirnya sertipikat bermasalah menunjukkan adanya kelemahan struktural dan kelemahan substansi yang disebabkan oleh beberapa faktor, dapat bersumber dari faktor manusianya, aturan hukum termasuk sistem pendaftaran tanah dan faktor lingkungan strategis.⁸⁰ Dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya tidak terlepas dari pengaruh pengaruh-pengaruh negatif; .

3. Kultur Atau Budaya Hukum

Berbagai ragam budaya masyarakat Indonesia, termasuk adat istiadat di bidang pertanahan, turut membentuk kultur hukum yang merupakan suasana pikiran sosial dan

⁸⁰ Muchtar Wahid, loc.cit, hlm. 178

kekuatan sosial, yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Komponen ini terdiri dari nilai-nilai dan sikap warga masyarakat yang merupakan pengikat sistem hukum, serta menentukan sistem hukum itu di tengah-tengah kultur bangsa sebagai keseluruhan.

Nilai-nilai dalam kultur hukum, sangat berpengaruh terhadap tingkat penggunaan aturan hukum. Oleh karena itu, kultur hukum sangat menentukan apakah suatu aturan hukum itu efektif atau tidak di dalam implementasinya. Tanpa kultur hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan efektif.⁸¹

Menurut Lawrence Meir Friedman budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum pada sebuah kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat menentukan bagaimana suatu hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Budaya hukum memiliki kaitan yang erat dengan kesadaran hukum pada masyarakat itu sendiri. Dikatakan bahwa semakin tinggi tingkat kesadaran hukum pada masyarakat maka budaya hukum akan tercipta dengan baik. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Masyarakat Indonesia sendiri belum terlalu paham dan patuh dengan proses hukum yang ada. Pelaksanaan hukum di Indonesia pun belum tampak adil.

Kultur hukum yang meliputi kesadaran hukum dan realitas sosial, mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap persepsi pentingnya pendaftaran tanah yang melahirkan sertifikat hak sebagai bukti pemilikan tanah. Sikap dan nilai-nilai itu akan terefleksi sebagai respons masyarakat terhadap pelaksanaan sistem hukum pendaftaran tanah dan

⁸¹ Friedman, Lawrence M., 2001, *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)*, disadur oleh Wisnu Basuku, Tata Nusa, Jakarta, , hlm. 7

kesadaran serta tanggung jawab sebagai pemilik tanah tidak selalu menjaga kepastian letak tepat dan batas-batas bidang tanah serta data bukti pemilikan tetap terpelihara dengan baik dengan riwayat perolehan jelas. Kesadaran hukum itu akan sangat menentukan kepastian hukum sertifikat sebagai produk pendaftaran masih rendah sehingga lahirnya sertifikat hasil pemulihan data yang pada akhirnya dipermasalahkan banyak pihak disebabkan oleh kekeliruan data fisik dan data pemilik tanah. Rendahnya kesadaran hukum ini ditunjukkan dengan ketidakpedulian terhadap kewajiban sebagai pemilik tanah untuk memelihara, mengamankan surat-surat bukti hak dan mencegah gangguan serta memelihara tanda batas bidang tanahnya, kurang bahkan tidak memiliki kepedulian untuk mendaftarkan haknya.

Realita sosial, merupakan apa yang dirasakan apa yang dilihat, apa yang didengar dari orang lain dan apa yang diharapkan tentang kepastian hukum hak atas tanah dalam kaitannya dengan perlindungan hukum yang dapat diperoleh setelah tanahnya didaftarkan.⁸² Dalam penyelenggaraan pemulihan data ini. Keterlibatan rakyat itu secara tegas tidak diatur dalam pasal-pasal dalam Perkaban 6 tahun 2010. Penjelasan Umum UUPA mengenai dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum yang intinya menegaskan masyarakat mempunyai kewajiban dalam pendaftaran tanah. Mengingat ketidakjelasan mengenai bentuk keterlibatan masyarakat maka kesadaran hukum dan realitas sosial sangat berperan penting untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam tujuan pendaftaran tanah.⁸³

Dari uraian di atas dapat disimpulkan terdapat kelemahan-kelemahan terutama ketentuan Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010:

⁸² Muchtar Wahid, *loc.cit*, hlm.138

⁸³ *ibid*, hlm.139

- Data Fisik Hak Atas tanah tidak dapat direkonstruksi karena tidak mempunyai kordinat;
- Ketidakterampilan aparat dalam proses pendaftaran tanah, selain karena pengaruh faktor-faktor psikologis, juga dapat disebabkan tingginya beban kerja dan kesulitan tehnis operasional di lapang termasuk sulitnya akses informasi dari masyarakat terutama di daerah perkotaan;
- Administrasi pertanahan yang digunakan untuk refrensi kondisinya kurang memadai (tidak sesuai dengan data atau dokumen yang dulu dijadikan alas hak);
- Terjadinya tindakan yang menyimpang oleh aparat maupun pemohon hak, merupakan refleksi dari faktor-faktor psikologis individu atau mungkin karena berkembang dimensi hubungan yang cenderung aparat maupun pemohon hak, merupakan refleksi dari faktor-faktor psikologis individu atau mungkin karena berkembang dimensi hubungan yang cenderung menyimpang dalam interaksi sosial selama proses pemulihan data. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam sistem negatif, dengan berdasarkan bukti-bukti pemilihan tanah tanpa pengujian secara materiil, maka hak miliknya masih mengandung ketidakpastian hukum karena kebenaran datanya tidak dijamin sepenuhnya oleh pemerintah, sehingga dapat dipersoalkan oleh orang lain bahkan diperkarakan di Lembaga Peradilan. Sertifikat hak milik atas tanah akan mempunyai kepastian hukum setelah memperoleh keputusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Umum yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan sertifikat diterbitkan secara sah;

- Kondisi psikologis seseorang aparat yang terefleksikan dalam wujud; kemampuan (*ability*) dan integritas (*integrity*) serta komitmen (*commitment*), menentukan kualitas kerja dan kinerja;
- Dalam proses kegiatan pendaftaran terjadi interaksi sosial sehingga terbuka peluang hubungan emosional antara petugas dengan pemohon hak yang lebih dari sekedar dimensi pelayanan, tetapi dapat berkembang kepada hal-hal yang menyimpang dari aturan. Keadaan demikian, dapat mempengaruhi proses pendaftaran, baik yang menyangkut kebenaran data teknis-yuridis maupun tata laksana yang berimplikasi pada kadar kepastian hukum sertipikat sebagai produk pendaftaran tanah.

Dalam kaitan dengan aturan hukum, sangat diperlukan tingkat pemahaman dan kemahiran aparat menerapkan ketentuan konversi hak lama yang masih mengalami kesenjangan substansi terkait pluralisme jenis dan ciri pemilikan tanah adat dalam realitas masyarakat tiap daerah berbeda-beda. Berbagai dimensi tugas dan kompleksitas masalah pendaftaran tanah, membutuhkan *skills* dan kecerdasan serta wawasan yang cukup dari aparat untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.⁸⁴

Faktor lingkungan strategis, dapat berupa pengaruh dari kultur hukum masyarakat, lemahnya basis data dan sistem administrasi pemilikan tanah di tingkat kelurahan/desa, pluralisme jenis dan ciri pemilikan tanah yang terdapat dalam masyarakat. Selain itu, tinggi rendahnya beban kerja juga memberi pengaruh terhadap kecermatan dan disiplin aparat di dalam melaksanakan tugasnya.

⁸⁴ Muchtar Wahid, loc, cit, hlm.153

Kajian yang dilakukan meliputi berfungsinya struktur hukum dan substansi hukum pendaftaran tanah serta pengaruh kultur hukum masyarakat, dan hasil pengujian sertifikat hak milik atas tanah di Lembaga Pengadilan. Hal itu terbukti dari hasil kajian terhadap sertifikat hak milik atas tanah hasil pemulihan data, diantaranya telah diperkarakan dan mendapat putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap, menunjukkan terjadinya kelemahan substansi sehingga merugikan hak orang lain.

Berkenaan dengan hal itu juga dituntut profesionalisme aparat sehingga memiliki kompetensi untuk menafsirkan bukti-bukti pemilikan tanah secara akurat dan dapat memastikan status tanah secara tepat, terutama dalam pelaksanaan konversi hak adat. Pada sisi lain anggota masyarakat dituntut kejujuran memberikan keterangan dan bukti pemilikan serta surat-surat pendukung lainnya yang diperlukan.

Dalam kaitan dengan efektif atau tidaknya berjalannya hukum, selain ditentukan oleh peraturannya, juga oleh dukungan dari beberapa institusi yang berada di sekelilingnya, seperti faktor manusianya, faktor kultur hukumnya, faktor ekonomis, dan sebagainya.

Hambatan lain adalah kurangnya kesadaran hukum, sebagian warga acuh atau tidak peduli atau enggan menyerahkan sertipikat aslinya untuk dilakukan verifikasi ataupun validasi sertipikatnya karena mereka takut hilang sebab mereka apriori terhadap pelayanan BPN yang cenderung lama dan berbelit-belit. Selain itu ada pihak-pihak yang berusaha memanfaatkan peluang untuk memperoleh keuntungan pribadi menggunakan sertipikat palsu atau sertipikat yang sudah tidak berlaku didaftarkan sertipikatnya.

Aparat pelaksanaan maupun pemohon hak tanah, dapat menjadi faktor penyebab timbulnya sertifikat yang dipermasalahkan. Selain pengaruh aspek kemanusiaannya, juga tidak terlepas dari pengaruh berbagai lingkungan strategis. Dalam melaksanakan

tugasnya, kondisi psikologis dan sosiologis seorang aparat yang terefleksikan dalam wujud kemampuan dan integritas serta komitmen, menentukan kualitas hasil kerja dan kinerjanya. Sedangkan pada sisi lain, aspek-aspek psikologis dari pemohon hak tanah, terutama berpengaruh dalam terbentuknya sifat jujur, rasa tanggung jawab, sikap taat hukum atau sebaliknya.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada Bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan :

1. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Hilangnya Data-Data Di Kantor Pertanahan Kota Kendari
 - a. BPN hanya memberikan perlindungan hukum kepada sertipikat hak atas tanah yang telah dipulihkan arsipnya;
 - b. Tujuan pemulihan data adalah memberikan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang arsipnya musnah. BPN melakukan pemulihan data dan mengesahkan kembali sertipikat dan buku tanah serta surat ukurnya berdasarkan Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010;

Hambatannya adalah :

- a. Masih kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur pelaksanaan permohonan pengajuan penggantian sertipikat yang hilang, karena tidak adanya papan petunjuk yang pasti, sehingga menjadi penghambat.
- b. Kurang aktifnya pegawai Kantor Pertanahan Kota Kendari dalam membantu pemohon, khususnya pemohon yang tak tahu melacak berkas melalui pin (kode) dengan system komputerisasi.

Hal ini dikarenakan kurangnya pegawai atau kelemahan dari pegawai dalam menguasai tehnologi komputerisasi, dimana saat sekarang ini sistem sudah serba online.

- c. Waktu yang diperlukan dalam pengurusan sertifikat yang hilang oleh Kantor Pertanahan Kota Kendari sangatlah panjang dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit
2. Dampak Musnahnya Arsip Pertanahan Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Di Kota Kendari
 - a. Dampak hilangnya atau musnahnya arsip pertanahan, dapat melemahkan kekuatan pembuktian suatu sertipikat sebagai alat bukti hak atas tanah;
 - b. Dampak hilangnya atau musnahnya arsip pertanahan, berakibat sertipikat hak atas tanah yang sebelum dipulihkan datanya, tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti untuk melakukan perbuatan hukum;
 - c. hilang atau musnahnya arsip pertanahan tidak serta merta dapat menghilangkan / menghapuskan hak atas tanah yang bersangkutan
3. Aspek Hukum Terhadap Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Hasil Pemulihan Data
 - a. Aspek substansial Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 masih terdapat berbagai kelemahan: 1). terdapat kekurangan aturan hukum, dimana Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 tidak lengkap, Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 yang dipulihkan hanya data yuridis dan data administrasi, sementara Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 tidak mengatur pemulihan data fisik ; 2). terdapat ketidakkonsistenan dengan UUPA dan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; 3). kegiatan pemulihan data (rutin) tidak diatur dalam PNBPN (Penerimaan Negara Bukan Pajak) baik PP 13 tahun 2010 yang kemudian diganti dengan PP 128 tahun 2015 tentang PNBPN yang berlaku di Badan Pertanahan Nasional. Biaya

pemulihan data ditentukan berdasarkan kebijakan Kepala Kantor Pertanahan, hal ini dapat menimbulkan potensi kerugian negara dan memberikan celah bagi oknum petugas BPN untuk memungut biaya di luar ketentuan; 4). belum ada SOP (prosedur tetap), berkenaan dengan prosedur penggantian sertipikat, berapa lama waktu yang digunakan dalam penyelesaian serta besarnya biaya yang dibutuhkan; 5). Sertipikat hasil pemulihan data, prosedur pembuatannya tidak memenuhi syarat formal dan materiil sebuah akta otentik;

- b. Aspek struktural yang menghambat pelaksanaan pemulihan data, antara lain: 1). Adanya pemahaman yang berbeda antara petugas BPN dengan masyarakat dalam memahami ketentuan tentang pendaftaran tanah dan sikap kurang pedulinya oknum aparat BPN serta pihak/instansi terkait lainnya (Desa, Kecamatan, PPAT/Notaris); 2). Tidak tertibnya pengelolaan protokol atau administrasi pertanahan atau ke-PPAT-an, Desa, Notaris, menjadi penyebab pengambilan data pertanahan untuk memulihkan data, tidak dapat dilakukan karena data-data tersebut hilang atau tercecer di suatu tempat yang tidak diketahui. 3). buruknya administrasi pertanahan di masa lalu baik di BPN ataupun di Desa, Kecamatan, atau PPAT/PPATS berakibat data-data yang di butuhkan untuk pemulihan data menjadi tidak valid;
- c. Aspek kultural: 1). Kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pemulihan data, dan sebagian masyarakat enggan memberikan sertipikat aslinya untuk dipulihkan; 2). Aparat BPN yang tidak secara profesional dalam memberikan pelayanannya, berakibat pelayanan menjadi lama, dan didalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya biasanya timbul pengaruh negatif (suap,

pungli) dan kemungkinan oknum bisa memanfaatkan situasi dan kondisi akibat tidak adanya arsip, misalnya mengajukan permohonan hak atas tanah orang lain, atau mengajukan permohonan sertipikat yang statusnya sudah berubah atau tidak berlaku lagi, dan lain-lain.

B. Saran

1. Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam hal ini masyarakat, sangat mengharapkan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, serta jelas dan dilaksanakan secara konsisten oleh penegak hukum / pemerintah sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya, oleh karena itu diharapkan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia terutama berkaitan di bidang pertanahan perlu direvisi kembali sesuai dengan keadaan dan kondisi sekarang ini.
2. Pemerintah perlu mengadakan sosialisasi mengenai peraturan perundang-undangan bidang pertanahan, agar supaya masyarakat memahami dan mengetahui betapa pentingnya bukti kepemilikan hak (sertipikat) atas tanah yang mereka miliki.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Adrian Sutedi, 2013, *Peralihan Hak Atas Tanah dan pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta,

Anthon F. Susanto, 2015, *Meteri Teori Hukum*, Program Pasca Sarjana Unpas, Bandung,

AP. Parlindungan, 2003, *Beberapa Masalah Dalam UUPA*, Mandar Maju, Bandung

_____, 2003, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung

Bernhard Limbong, 2016, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Margaretha
Pustaka

Boedi Harsono, 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-
Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional,
Djambatan , Jakarta

_____, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan
Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai
Pustaka, Jakarta

Djoko Walijatun, 2006, *Persyaratan Permohonan hak*, Majalah Renvoy No. 10.34.III, hlm. 65. dikutip dari Edi Sahputra, 2009, *Tinjauan Hukum Terhadap Pengaturan Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Di Kawasan Pantai Studi Di Kecamatan Medan Belawan*

Effendi Perangin. 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Raja Grafindo, Jakarta

Friedman, Lawrence M., 2001, *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)*, disadur oleh Wisnu Basuku, Tata Nusa, Jakarta

G. Kartasapoetra, 1992, *Masalah Pertanahan Indonesia*, Bineka Cipta. Jakarta.

Jamaluddin Mahasari, 2008, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta

Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2008, "*Hak-hak Atas Tanah*". Kencana Prenada MediaGroup. Jakarta

Mahfud M.D., 2007, *Kepastian Hukum Tabrak Keadilan*, "dalam Fajar Laksono, Ed., *Hukum Tak Kunjung Tegak: Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Mahfud MD*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Marbun, S.F. 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi Indonesia*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta

Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta

Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta

Muchtar Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah: Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif Dan Sosiologis*, Republika, Jakarta

Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, 2004, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*: Pustaka Bangsa Press, Medan

Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya,

Riduan Syahrani, 2000, *Seluk Beluk dan Azas-azas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung

Ridwan Khairandy, 2003, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,

Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*”, Alumni, Bandung

Satijipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung

_____, 2000, *Ilmu hukum*, Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-V, Bandung

Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta

Soerjono Soekanto, 1993, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta

_____, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta

_____, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta

Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta

Sunggono Bambang, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta

Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta

Urip Santoso, 2013, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan III,

Kencana Prenada Media Group, Jakarta

W.J.S. Poerwadarminta, 1986, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet. IX, Balai Pustaka, Jakarta

Wantijk Saleh, 1982, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta

Yahya Harahap, 2005, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian

Keputusan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1999 Tentang Pendaftaran Tanah.

C. Jurnal

Djoko Walijatun, 2006, *Persyaratan Permohonan hak*, Majalah Renvoy No. 10.34.III, hlm. 65. dikutip dari Edi Sahputra, 2009, *Tinjauan Hukum Terhadap Pengaturan Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Di Kawasan Pantai Studi Di Kecamatan Medan Belawan*

Setiono, 2004, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta

D. Internet

Hapusnya Hak Atas Tanah di akses di landdiary.blogspot.com/2009/12/hapusnya-hak-atas-tanah.html.

hasyimsoska.blogspot.com/.../hak-hak-atas-tanah-menurut-uupa-dan-pp/40/1996.

http://forumpenilaianpublik.blogspot.co.id/2013/04/hukum-pertanahan-menurut-syariah-islam_7.html

¹http://htl.unhas.ac.id/form_peraturan/photo/155534-Per%20Menpan%20No%2021%20Th%202008.pdf

<http://raypratama.blogspot.co.id/2015/04/teori-perlindungan-hukum.html>.

<http://raypratama.blogspot.com/2012/02/hukum-tanah-sebagai-suatu-sistemhukum.html>,

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11937/status-kepemilikan-tanah-pasca-gempa-tidak-serta-merta-hilang>,

<http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4def27eb31a3f/node/862/peraturan-kepala-bpn-no-3-tahun-2011-pengelolaan-pengkajian-dan-penanganan-kasus-pertanahan>,

Muchlisin Riadi, <http://www.kajianpustaka.com/2016/10/pengertian-tujuan-fungsi-dan-manfaat-sop.html>

Nihayatul Ifadhloh, <http://nihayatulifadhloh.blogspot.co.id/2015/06/analisis-kasus-menggunakan-teori-sistem.html>.

