

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Menyatakan Indonesia adalah Negara Hukum. Eksistensi Negara Hukum di Perlukan Untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur bagi bangsa Indonesia. Untuk itu perlu adanya penegakkan hukum, karena hukum mempunyai fungsi sebagai perlindungan terhadap kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi maka hukum harus ditegakkan dan dilaksanakan. Salah satu kepentingan warga Negara harus dilindungi adalah hak atas tanah.

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat dibutuhkan manusia, di mana kebutuhan manusia akan tanah selalu bertambah, dan ketersediaan akan tanah terbatas. Kebutuhan tanah tersebut baik dari segi ekonomi, sosial maupun segi teknologi juga merupakan tempat dimana manusia hidup dan berkembang, serta sumber bagi kepentingan hidup manusia pada umumnya. Oleh karena terbatasnya tanah maka berdampak kepada nilai jual tanah yang semakin tinggi karena didasarkan pada semakin banyaknya permintaan atas tanah untuk pembuatan sarana umum, seperti hotel, rumah sakit, dan rumah makan ataupun sarana pribadi seperti rumah, villa dan lain-lain.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan

dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹

Salah satu fakta hukum yaitu yang berkaitan dengan tanah yang diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhan, baik yang langsung untuk kehidupannya seperti bercocok tanam atau tempat tinggal, maupun untuk melaksanakan usaha, seperti untuk tempat perdagangan, industri, pertanian, perkebunan, pendidikan, pembangunan sarana dan prasarana lainnya.² Dalam menegakkan hukum ada 3 (tiga) unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).³ Pelaksanaan penegakan hukum dilakukan oleh lembaga yudikatif atau kekuasaan kehakiman

UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa” Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini tegas menyatakan Pasal 33 UUD 1945 mengkehendaki kemakmuran rakyat dalam pemanfaatan sumber daya alam yang ada (Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya), dalam melaksanakan hal tersebut dibidang pertanahan dikeluarkan Undang-Undang Pokok Agraria. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang-Undang ini merupakan unifikasi Hukum pertanahan.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas Tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk

¹Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia, 2007, hlm. 1.

²Elza Syarief, *menuntaskan sengketa tanah melalui pengadilan khusus pertanahan*. Jakarta KPG(Kepustakaan Populer Gramedia)

³Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty Yogyakarta, 2010, hlm. 207

melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, sebagaimana yang telah diamanatkan Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, antara lain:

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

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran diseluruh Indonesia, yang sekaligus merupakan dasar hukum bagi pelaksana pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang

⁴Elza Syarief, *menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, jakarta KPG(Kepustakaan Populer Gramedia, hlm 142

kuat. Untuk itu maka setiap hak-hak atas tanah yang tersurat dalam UUPA harus didaftarkan sesuai peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas sesuai dengan Pasal 19 UUPA, maka perlu adanya pembentukan suatu badan atau lembaga yang bergerak dibidang pertanahan agar tidak terjadi penyalahgunaan hak-hak pertanahan, yaitu Badan Pertanahan Nasional, UUPA menganut sistem negatif, sehingga keterangan yang tercantum didalam surat bukti hak mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Jika terjadi hal demikian maka pengadilan akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar.

Pendaftaran tanah tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan dan jika tanah yang bersangkutan sudah berada didalam penguasaan pihak ketiga, ia berhak menuntut penyerahan kembali kepadanya.⁵

Pada tahun 1981, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Program ini bertujuan untuk menimbulkan gairah serta meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengadaan serifikat hak atas tanah. Program ini dilaksanakan oleh BPN melalui kantor-kantor pertanahan setempat dan bagi masyarakat ekonomi lemah diberikan keringanan biaya.

Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah Sertifikat ganda.

⁵Hasan Kusumah, *Hukum Agraria I*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 77

Sertifikat ganda merupakan Sertifikat-Sertifikat yang menyuratkan satu bidang tanah yang sama. Dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua Sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.⁶ Hal semacam ini disebut juga “Sertifikat tumpang tindih”. Baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih dari sebagian tanah tersebut.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak disebutkan Sertifikat tanah, namun dalam pasal 19 ayat (2) huruf c disebutkan “surat tanda bukti hak”. Pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai Sertifikat tanah⁷.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak, oleh karena itu fungsinya bahwa Sertifikat itu berguna sebagai “alat bukti”. Alat bukti yang menyatakan tanah ini telah diadministrasi oleh Negara, dengan dilakukan administrasinya lalu diberi bukti kepada orang yang mengadmisnistrasikan tersebut baik bukti atau Sertifikat yang telah menjadi milik seseorang sesuai dengan yang tertera di dalam Sertifikat. Jadi bagi si pemilik tanah Sertifikat yang dipegang adalah merupakan pegangan yang kuat dalam pembuktian hak miliknya sebab dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. Hukum melindungi pemegang Sertifikat tersebut dan lebih kokoh bila pemegang itu adalah namanya yang tertera dalam Sertifikat, sehingga bila yang memegang Sertifikat itu belum namanya maka perlu dilakukan balik namanya kepada yang memegangnya sehingga terhindar lagi gangguan dari pihak lain.

Bila terjadi sengketa terhadap sebidang tanah tersebut maka oleh yang memiliki tanah Sertifikat yang ditangannya lah yang digunakan untuk membuktikan bahwa tanahnya itu miliknya, surat tanda bukti hak atau Sertifikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan

⁶Ali Achmad Chomzah, *Hukum pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002 hlm. 111

⁷Mhd Yamin Lubis dan Abd Rahim Lubis, *hukum pendaftaran tanah*, Jakarta, Mandar Maju, 2008, hlm 197

tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila Sertifikat tersebut digunakan sebagai jaminan).⁸

Sehingga dengan pengeluran Sertifikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan hanya saja dalam praktek, penerbitan Sertifikat tanah yang masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah Sertifikat benar-benar melindungi hak (subjek) atau tanahnya (objek) atau hanya bukti fisik Sertifikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke Pengadilan dapat saja di akui secara formal Sertifikatnya, tetapi tidak melindungi subjek dan obyeknya.⁹

Sejak dahulu tanah merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat.¹⁰

Tujuan dibentuknya Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah untuk membuat sistem pengelolaan masalah pertanahan di Indonesia, dasar pembentukan BPN adalah keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988. Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri pun diubah menjadi lembaga pemerintah non departemen untuk menjadi lembaga ini, kemudian sebagai panduan operasional BPN, pimpinan lembaga ini mengeluarkan SK No. 11/KBPN/1988 dan keputusan kepala BPN No. 1 tahun 1989 tentang organisasi dan tata kerja BPN di provinsi dan kabupaten/kotamadya.

Tugas Badan Pertanahan Nasional adalah mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan, pemeliharaan tanah, pengurusan

⁸*Ibid* hlm 205.

⁹*Ibid* hlm 207.

¹⁰Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Penerbit Arkola, Surabaya, 2002. hlm 25

hak-hak atas tanah.¹¹ Pengurusan dan pendaftaran tanah, dan hal-hal lainnya yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Sedangkan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional adalah merumuskan kebijakan dan perencanaan penguasaan dan pengurusan tanah; merumuskan kebijakan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip tanah mempunyai fungsi sosial; melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah; melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah; melaksanakan penelitian dan pengembangan dibidang pertanahan serta pendidikan dan pelatihan pegawai dan hal-hal yang ditetapkan oleh Presiden.

Badan Pertanahan Nasional mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dalam era keterbukaan sekarang setiap aspek pelayanan harus jelas dasar hukumnya dan transparan. Untuk meminimalkan sengketa pertanahan maka peran yang dimainkan BPN sebagai pelayanan masyarakat antara lain:¹²

1. Menelaah dan mengolah data dan untuk menyelesaikan perkara dibidang pertanahan.
2. Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban, menyiapkan memori banding, memori/kontra memori kasasi, memori/kontra memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan Negara.
3. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan.

¹¹*Ibid*hlm 209

¹²*Ibid*hlm 211

4. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai keputusan penyelesaian sengketa atas tanah.
5. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi dan berdasarkan kekuatan putusan.

Setelah adanya pembentukan badan yang bergerak di bidang pertanahan, maka diwajibkan kepada seluruh penduduk atau masyarakat Indonesia untuk melakukan pendaftaran tanah. Sesuai aturan yang berlaku sebagaimana yang telah di muat oleh UUPA pasal 19 dan peraturan pemerintah Nomor 10 tahun 1961(PP No 10/1961) tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah di ubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang di lakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yang meliputi (i) pengumpulan, (ii) pengolahan, (iii) pembukuan, dan (iv) penyajian serta (v) pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk (iv) pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya,(Pasal 1 angka(1) PP No.24/ 1997).¹³

Pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif tetap, dan mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat,(Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2) Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA).¹⁴

¹³Florianus SP Sangun” *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*” visi Media, 2007, hlm 14.

¹⁴*Op.Cit*, hlm.14

Menurut Badan Pertanahan Nasional,¹⁵ jumlah bidang-bidang tanah diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tidak kurang dari 80 juta bidang. Apabila mempertimbangkan pokok-pokok tujuan dari UUPA di atas, jelas bahwa semestinya terhadap 80 juta bidang tanah tersebut, telah dapat diberikan kepastian hukumnya bagi para pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Namun, kenyataan yang ada tampaknya tidaklah demikian, sebab pencapaian dari pendaftaran tanah yang dilakukan hingga saat ini baru berkisar 30 juta Sertifikatbidang tanah.

Fungsi utama Sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti tetapi Sertifikatbukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah,hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain. Sertifikatsebagai alat bukti sangat penting misalnya didalam pemindahan hak dan perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain (yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak),yang berupa jual beli tanah,tukar menukar,hibah atau hibah wasiat dan lain-lainya. Namun kenyataanya didalam masyarakat sering terjadi berbagai masalah yang berkaitan dengan Sertifikat.

Berbagai macam permasalahan itu salah satunya tentang Sertifikatganda yang sampai saat ini penyelesaiannya di tingkat BPN atau pun pengadilan tata usaha Negara. Pemerintah dalam menjamin kepastian hukum dibidang penguasaan dan pemilikan tanah,menjadikan kepastian letak dan batas sebagai faktor dan prioritas utama yang tidak dapat diabaikan.

Padamasa lalu banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta

¹⁵ Badan Pertanahan Nasional, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Jakarta ; Biro Hukum dan Humas BPN, 2005, hlm 4

penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaran pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak bisa di abaikan dan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan atau pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Seperti halnya putusan pengadilan tata usaha negara Nomor :16/G/2014/PTUN-Pbr.- dan Nomor : 27/G/2015/PTUN-Pbr dimana didalam putusan disebutkan bahwa dalam satu bidang tanah terdapat Sertifikatganda hak atas tanah ,menurut salah satu putusan tersebut yang dimaksud Sertifikatganda disini adalah terdapat sebagian bidang tanah yang menjadi objek Sertifikatganda tersebut bukan secara keseluruhan bagian objek sengketa, sedangkan menurut putusan Nomor : 27/G/2015/PTUN-Pbr yang dimaksud dengan sertifikat ganda adalah keseluruhan bahagian tanah terdapat dua alas hak yang sama. Hal yang seperti ini masih saja muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas menjadikan dasar bagi penulis untuk memfokuskan penelitian dengan judul **“TANGGUNG JAWAB KEPALAKANTOR PERTANAHAN DAN TATA RUANG KABUPATEN KAMPAR TERHADAP PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA TENTANG SERTIFIKATGANDA BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH”**.

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dibahas sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya SertifikatGanda Berdasarkan Putusan PTUN Bagi Pemegang Hak Atas Tanah di Kabupaten Kampar ?

2. Bagaimanakah Tanggung Jawab Kepala Kantor Pertanahan Dan Tata Ruang Kabupaten Kampar terhadap Putusan PTUN tentang Sertifikat Ganda bagi pemegang hak atas Tanah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan judul dan perumusan masalah yang dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui Bagaimana Faktor-faktor Yang Menyebabkan Terjadinya Sertifikat Ganda Berdasarkan Putusan PTUN Bagi Pemegang Hak Atas Tanah.
2. Mengetahui Bagaimana Tanggung Jawab Kepala Kantor Pertanahan Dan Tata Ruang Kabupaten Kampar terhadap Putusan PTUN Tentang Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teori

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan penyelesaian masalah terhadap Sertifikat Ganda sehingga masalah dapat diselesaikan dengan baik untuk kedepannya.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penulisan tesis ini diharapkan : Hasil penelitian ini sebagai sumbangan pemikiran dalam menyelesaikan permasalahan yang menyangkut permasalahan Sertifikat Ganda hak atas tanah baik di BPN maupun di pengadilan.

E. Keaslian Penelitian



Sebelumnya terhadap tema ini juga telah pernah dilakukan oleh pihak lain untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor) baik pada Universitas Andalas maupun pada Perguruan Tinggi lainnya, namun Penulis akan menyajikan hal yang berbeda dari Penulis yang sebelumnya dan diharapkan tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang sudah ada sebelumnya, yaitu:

1. Tesis atas nama Chairul Anam Abdullah (NIM:B4B006089). Program pasca sarjana Universitas Diponegoro judul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda di Kabupaten Tangerang Provinsi Banten (Studi Kasus Putusan Nomor :108/ PDT.G/ 1999/PN/ TNG)”.

Permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam perkara Nomor:108/ PDT.G/ 1999/PN/ TNG) .
- b. Apa penyebab terjadinya Sertifikatganda berdasarkan putusan Nomor :108/ PDT.G/ 1999/PN/ TNG)
- c. Bagaimanakah pertimbangan Hakim dalam memutuskan sengketa sertifikat ganda oleh dalam perkara Nomor :108/ PDT.G/ 1999/PN/ TNG).

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Hal ini dapat dilihat dari rumusan masalah penelitian yang dilakukan Chairul Anwar Abdullah tersebut.

2. Tesis atas nama Trinovia Kristi Prabawani. Program pasca sarjana fakultas hukum brawijaya malang dengan judul tesis “(Studi Kasus Putusan PengadilanNegeri Nomor : 78/pdt,G/2001/PN.BJM)”.

- a. Penyebab Terjadinya SertifikatGanda berdasarkan putusan Nomor ; 78/pdt,G/2001/PN.BJM

b. Bagaimana perlindungan Hukum atas Penerbitan Sertifikat Hak Milik Ganda
Penelitian ini juga jauh berbeda dengan yang dilakukan oleh Penulis. Hal ini dapat dilihat dari rumusan yang berbeda serta perkara yang akan penulis teliti.

3. Tesis atas nama Anak Agung Istri Diah Mahadewi (NIM:1190561044). Program magister studi ilmu hukum Universitas Udayana Denpasar dengan judul 'Tanggung Jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Terkait Kewenangan Menerbitkan Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah'.

Permasalahan yang diteliti adalah :

- a. Kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan Keputusan tentang Pembatalan sertifikathak milik atas tanah.
- b. Tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional terkait Kewenangannya menerbitkan Keputusan tentang Pembatalan sertifikathak milik atas tanah.

Penelitiannya disini berbeda dengan yang akan penulis lakukan,hal ini juga bisa dilihat dari rumusan masalahnya.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kata teori dalam teori hukum dapat diartikan sebagai suatu kesatuan pandangan, pendapat dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menjabarkan hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji (Gijssels, 1982: 134).¹⁶

Teori digunakan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan pada

¹⁶Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, yogyakarta, 2012, hlm. 4

fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, kemudian untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.¹⁷ Teori hukum mempersoalkan apakah sosiologi hukum atau dogmatik hukum harus dipandang sebagai ilmu empirik yang bersifat deskriptif atau tidak.¹⁸

Sejalan dengan hal di atas, maka terdapat beberapa teori yang akan digunakan dalam tulisan ilmiah berupa tesis ini. Teori tersebut adalah :

a. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.¹⁹ Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Begitu datang hukum maka datanglah kepastian.²⁰

b. Teori Tanggung Jawab

Tanggung Jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya).²¹ Dari pengertian tersebut maka

¹⁷Otje Salman dan Anton F Susanti, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, Dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama Press, Jakarta, 2004, hlm 21.

¹⁸Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm 5

¹⁹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009, hlm 158.

²⁰Satjipto Raharjo, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta .Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm 85

²¹Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 139.

tanggung jawab dapat diartikan sebagai perbuatan bertanggung jawab atas perbuatan yang telah dilakukan.

Mengenai pertanggung jawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig terdapat 2 (dua) teori yang melandasinya, yaitu :²²

a. *Teori Fautes Personalles*

Adalah teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.

b. *Teori Fautes de Services*

Adalah teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini, tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat dan atau kesalahan ringan, berat atau ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.

Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan hukum tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Menurut teori tradisional, terdapat 2 (dua) macam pertanggungjawaban yaitu pertanggungjawaban atas kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*).²³

²²Sonny Pungus, *Teori Pertanggungjawaban*, dari website <http://Sonnytobelo.blogspot.com/2010/12/teoripertanggungjawaban.html> diakses pada tanggal 27 November 2015.

²³Jimly Asshidiqie dan Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 61

Pertanggungjawaban atas kesalahan (*based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana maupun perdata. Dalam KUHPerdata khususnya pada Pasal 1365, Pasal 1366 dan Pasal 1367, prinsip ini dipegang teguh. Prinsip ini menyatakan seseorang baru dapat dimintakan untuk bertanggungjawab secara hukum apabila terdapat unsur kesalahan yang dilakukannya. Pasal 1365 KUHPerdata yang dikenal sebagai pasal perbuatan melawan hukum mengharuskan 4 (empat) unsur pokok yang harus dipenuhi yaitu adanya perbuatan, adanya unsur kesalahan, adanya kerugian yang diderita dan adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*) adalah suatu tanggung jawab hukum yang dibebankan kepada pelaku perbuatan melawan hukum tanpa melihat apakah yang bersangkutan dalam melakukan perbuatannya itu mempunyai unsur kesalahan atau tidak, dalam hal ini pelakunya dapat dimintakan tanggung jawab secara hukum, meskipun dalam melakukan perbuatannya itu pelaku melakukannya dengan tidak sengaja dan tidak pula mengandung unsur kelalaian, kurang hati-hatian atau ketidapatutan. Karena itu tanggungjawab mutlak sering juga disebut sebagai tanggungjawab tanpa kesalahan.

c. Teori Keadilan

Aristoteles sudah mempersepsi kesulitan yang timbul dalam menerapkan kaidah-kaidah hukum dalam perkara yang kongkrit, maka untuk bertindak secara adil kata Aristoteles, “seorang hakim harus menyelami sungguh-sungguh perkara-perkara yang kongkrit seolah-olah saksi mata mereka sendiri.” Keadilan menurut Aristoteles adalah : Setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi hak nya

d. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:²⁴

1. Atribusi
2. Delegasi; dan
3. Mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

1. Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
2. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.



²⁴Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 104.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:²⁵

1. atribusi; dan
2. delegasi.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

2. Kerangka Konseptual

²⁵*Ibid.*, him. 105

Untuk menghindari kekeliruan, kesalahan dan perbedaan pengertian mengenai berbagai istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka dikemukakan beberapa kerangka konseptual yang berhubungan dengan judul yang diangkat, diantaranya:

a. Tanggung Jawab

Tanggung Jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya. Tanggung jawab Hukum adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajibannya.²⁶

b. Putusan PTUN

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu perbuatan hukum atau tindakan hukum pemerintah, dimana perbuatan hukum tersebut merupakan pembentukan hukum yang bersifat kongkret atau inkonkrito. Tindakan Hukum TUN adalah perbuatan hukum badan atau Pejabat TUN yang bersumber pada suatu ketentuan hukum TUN yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.²⁷

c. Sertifikat Ganda

Sertifikat ganda adalah Sertipikat-Sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) Sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini disebut pula

²⁶Abdul Manan, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 2005. Hlm.313

²⁷Zairin Harahap, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 66.

“Sertifikat Tumpang Tindih (*overlapping*)”, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.²⁸

d. Hak Atas Tanah

Hak Atas Tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.²⁹ Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada orang-orang harus sesuai dengan aturan yang berlaku, mengingat tanah merupakan kekayaan alam yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

G. Metode Penelitian

Istilah metodologi berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke”, namun menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut:³⁰

1. Suatu tipe pemikiran yang digunakan dalam penelitian dan penilaian.
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan.
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

Mengenai penelitian, Bambang Sunggono berpendapat bahwa penelitian pada dasarnya merupakan “suatu upaya pencarian” dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap obyek yang mudah terpegang ditangan.³¹ Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan

²⁸Ali Chomzah, Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan I-*Pemberian Hak Atas Tanah* Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- *Sertifikat dan Permasalahannya*, (Jakarta, Prestasi Pustaka, 2002), hlm.139

²⁹ Boedi Harsono; 2008, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan: Jakarta, hlm. 18

³⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2008, hlm 5.

³¹Bambang sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 27.

dan diolah.³² Metodologi merupakan suatu unsur mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.³³

Untuk memperoleh data yang maksimal dan menunjukkan hasil yang baik, sehingga tulisan ini mencapai sasaran dan tujuan sesuai dengan judul yang telah ditetapkan, maka penulis mengumpulkan dan memperoleh data dengan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat yuridis empiris, yaitu suatu penelitian ilmiah yang melihat bagaimana penerapan aturan hukum khususnya mengenai tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap Putusan PTUN tentang Sertifikat Ganda (*overlapping*) bagi pemegang hak atas tanah. Penelitian dapat dilakukan dengan mengamati gejala sosial (prilaku warga masyarakat) dan menganalisisnya, bisa dengan peraturan, teori, ahli, dan logika.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif yang bisa memberikan gambaran yang luas tentang tanggung jawab badan pertanahan nasional setelah adanya putusan PTUN tentang Sertifikat ganda (*overlapping*) bagi pemegang hak atas tanah.

3. Jenis Data dan Sumber Data

Berdasarkan tipe penelitian yang digunakan maka data-data yang terdapat dalam penelitian ini diperoleh melalui *Field research*, yaitu melalui penelitian lapangan yang kemudian ditambah dengan data yang diperoleh melalui *Library research*

³²Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pres, Jakarta, 2011, hlm 1

³³Soerjono soekanto, *Op cit*, *Pengantar Penelitian Hukum*, hlm 42.

A. Jenis data

- 1) Data Primer, yaitu data yang dikumpulkan langsung dari sumbernya melalui penelitian lapangan di wilayah hukum badan pertanahan nasional.
- 2) Data Sekunder, yaitu merupakan data atau informasi yang diperoleh dari dokumen-dokumen melalui penelitian kepustakaan terutama yang bersumber dari bahan hukum sebagai berikut:

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
 - Norma atau Kaedah dasar, yakni pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - Peraturan dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata
 - Peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria
 - Bahan Hukum yang tidak dikodifikasikan
- b) Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti halnya karya dari kalangan hukum.
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, *encyclopedia*.³⁴

B. Sumber Data

- 1) Sumber hukum primer

³⁴ Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2010, hlm.32

Data primer yang diperoleh bersumber dari wawancara yang penulis lakukan dengan pihak Badan Pertanahan Nasional.

2) Sumber hukum sekunder

Sumber hukum data sekunder yang penulis gunakan adalah :

- a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b) Perpustakaan Daerah Kota Padang
- c) Perpustakaan Universitas Bung Hatta

4. Alat Pengumpulan data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui :

a) Studi Dokumen

Pada tahap ini penulis mempelajari dan menelaah beberapa dokumen yang ada dan tersedia di badan pertanahan nasional. Studi dokumen merupakan tahap awal dalam menganalisa kasus ini, seperti telah peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya, serta mengumpulkan dokumen/berkas perkara yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.

b) Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden. Dalam mengumpulkan data penulis menggunakan metode wawancara semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan pokok dan pertanyaan lanjutan disusun sesuai dengan



perkembangan wawancara. Dalam penelitian ini pihak yang diwawancarai adalah Kantor Pertanahan Dan Tata Ruang Kabupaten Kampar.

5. Pengolahan dan Analisis data

a) Metode Pengolahan Data

Setelah semua data diperoleh kemudian dilakukan pengolahan data melalui proses editing, karena dalam pengumpulan data tidak seluruh data yang dikumpulkan dimasukkan tetapi mengambil yang diperlukan dari semua data yang telah dikumpulkan.

b) Analisis Data

Metode analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, artinya uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan tidak mempergunakan angka-angka tetapi dipaparkan dengan kalimat yang dapat dimengerti dan didasarkan kepada peraturan perundang-undangan untuk menarik kesimpulan sebagai jawaban hukum terhadap rumusan masalah.

