

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai negara hukum berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum kepada rakyat. Salah satu jaminan kepastian hukum yang berhak diperoleh rakyat adalah jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah yaitu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

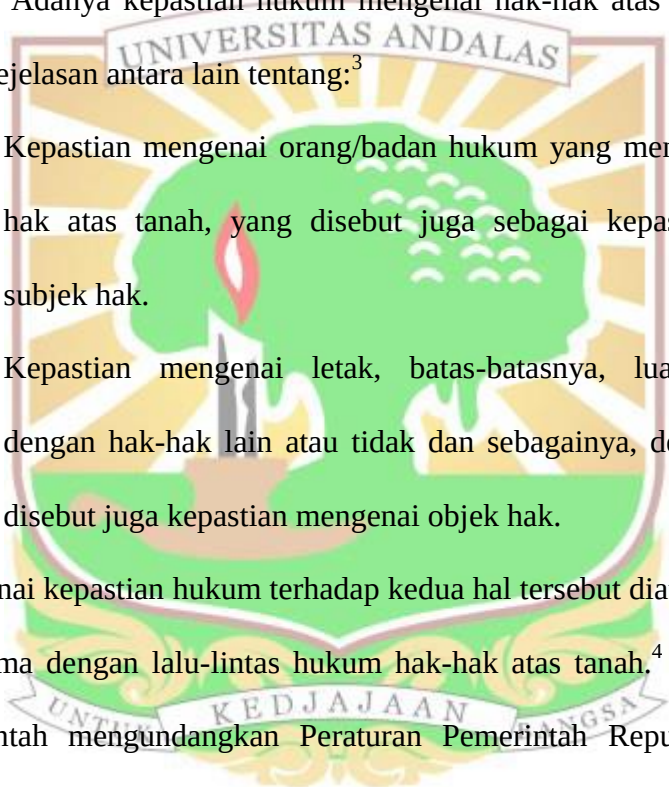
UUPA merupakan hukum tanah positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini, adapun tujuan dari pembentukannya yaitu:¹ meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan dan untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Oleh karena itu, negara wajib memberikan kepastian hukum dalam bidang pertanahan dengan melakukan

¹ Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria

pendaftaran tanah.² Sebagaimana diamanatkan UUPA dalam Pasal 19 ayat (1), yaitu: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah itu adalah kepastian hukum yang tertuju pada bidang pertanahan, khususnya mengenai pemilikan atau penguasaannya. Adanya kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah itu, akan memberikan kejelasan antara lain tentang:³

- 
- a) Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah, yang disebut juga sebagai kepastian mengenai subjek hak.
 - b) Kepastian mengenai letak, batas-batasnya, luasnya dibebani dengan hak-hak lain atau tidak dan sebagainya, dengan kata lain disebut juga kepastian mengenai objek hak.

Mengenai kepastian hukum terhadap kedua hal tersebut diatas sangat besar artinya, terutama dengan lalu-lintas hukum hak-hak atas tanah.⁴ Sebagai tindak lanjut pemerintah mengundang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997) dan aturan pelaksanaan diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan

² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 111.

³ Irwan Soerojo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkota, Surabaya, 2003, hlm. 78.

⁴ Sudjito, *PRONA: Pensertifikatan Tanah Secara Masal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 6.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997), yang dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian objek hak atas tanah dan kepastian subjek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian objek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subjek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan.

Sebagai bentuk pendelegasian kewenangan negara dalam hal pertanahan, dibentuklah lembaga atau badan yang menangani pendaftaran tanah, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional (Perpres No. 177 Tahun 2024). Kedudukan BPN ini merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah yang dikoordinasikan oleh menteri yang mengurus pemerintahan dalam bidang agraria dan tata ruang dan bertanggung jawab kepada presiden.

Sistem pembuktian kepemilikan tanah sebagaimana tercantum dalam PP No. 24 Tahun 1997, menjelaskan bahwa bukti kepemilikan hak atas tanah yang didaftarkan mendapat kekuatan dan kepastian hukum setelah diterbitkannya sertipikat sebagai tanda bukti hak. Sertipikat tanah belum menjamin sepenuhnya tentang kepastian hukum pemiliknya karena masih memberikan kesempatan kepada pihak lain yang juga merasa memiliki tanah tersebut untuk menggugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Umum.

Dalam praktek sertipikat tanah, tidak jarang terjadi terbit 2 (dua) atau lebih sertipikat tanah di atas bidang tanah yang sama yang dikenal dengan tumpang tindihnya (*overlapping*) sertipikat, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun sebagian dari tanah tersebut.⁵ Apabila terdapat dua sertipikat atau lebih atas suatu bidang tanah, sudah tentu terdapat perbedaan baik dari data yuridis yaitu keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban yang membebaninya, maupun data fisiknya yaitu keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Akibat dari terbitnya 2 (dua) atau lebih sertipikat tersebut menimbulkan sengketa antar para pihak (sengketa sertipikat ganda).

Sengketa sertipikat ganda, salah satunya dialami oleh Dana Pensiun Semen Padang. Dana Pensiun Semen Padang akan melakukan pelepasan aset tanah yaitu Sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) Nomor 780 Tahun 2002 di Kelurahan Batipuh Panjang Kecamatan Koto Tangah Kota Padang atas nama Dana Pensiun Semen Padang (Aset Dana Pensiun Semen Padang) (lampiran 1). Sewaktu pengecekan ke lokasi, ditemukan fakta bahwa di atas tanah tersebut sudah berdiri bangunan rumah dan pemilik rumah menyatakan sebagai pemegang hak atas tanah dengan memperlihatkan Sertipikat Hak Milik Nomor 5910 Tahun 1990 di Kelurahan Batipuh Panjang Kecamatan Koto Tangah Kota Padang atas nama Drs. Azwirman (lampiran 2).

⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III – Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV – Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 18.

Dana Pensiun Semen Padang didirikan oleh PT Semen Padang yang merupakan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dana Pensiun Semen Padang ini sebelumnya berbadan hukum Yayasan dengan nama Yayasan Dana Pensiun Karyawan PT Semen Padang yang dibentuk berdasarkan Akte Nomor 7 tanggal 5 Januari 1977 yang telah mendapat persetujuan OJK berdasarkan surat nomor S065/MK.11/1979 tanggal 3 April 1979, kemudian disesuaikan dengan Undang-Undang Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Undang Undang Dana Pensiun) dan Peraturan Pelaksanaannya sehingga berubah menjadi Dana Pensiun Semen Padang dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Keuangan Republik Indonesia berdasarkan Keputusan Nomor KEP-217/KM.10/2012 tanggal 31 Mei 2012.

Dikarenakan Dana Pensiun Semen Padang didirikan oleh anak perusahaan BUMN, maka asetnya dapat dikategorikan sebagai Barang Milik Negara (BMN) sehingga pengurus Dana Pensiun Semen Padang hati-hati bertindak dalam penyelesaian sengketa sertipikat ganda ini. Berdasarkan uraian di atas, penulis ingin mengadakan penelitian dengan judul: **Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda Tanah Aset Dana Pensiun Semen Padang Sebagai Barang Milik Negara.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat diambil beberapa rumusan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi sertipikat ganda atas tanah aset Dana Pensiun Semen Padang?

2. Bagaimana penyelesaian sengketa sertipikat ganda atas tanah aset Dana Pensiun Semen Padang sebagai Barang Milik Negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan masalah tersebut, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui faktor-faktor yang mengakibatkan terbitnya sertipikat ganda;
2. Mengetahui cara penyelesaian sengketa sertipikat ganda atas tanah aset Dana Pensiun Semen Padang sebagai Barang Milik Negara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Agraria mengenai sengketa hukum pertanahan berkaitan dengan sertipikat ganda.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan acuan dan masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam masalah Hukum Agraria, khususnya mengenai penyelesaian sengketa tanah yaitu sertipikat ganda.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, belum ditemui suatu karya ilmiah yang sesuai dengan judul yang akan diteliti. Akan tetapi penelitian yang relatif sama sudah pernah ada sebelumnya, yaitu:

- 1) Nesi Mongeri, S.H, Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas tahun 2018 dengan judul Peran Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN Kota Padang Dalam Menyelesaikan Permasalahan Sertipikat Hak Milik Ganda di Kota Padang.

Adapun yang menjadi Rumusan Masalah adalah:

1. Bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (overlapping) atas tanah di Kota Padang?
2. Bagaimana penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan bagaimana peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (overlapping) di Kota Padang?
3. Bagaimana akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (overlapping) atas tanah di Kota Padang?

- 2) Marlia Ardiani, S.H, Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas tahun 2019 dengan judul Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Milik Bersertifikat Ganda Oleh Kemeterian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) di Kabupaten Batanghari Provinsi Jambi.

Adapun yang menjadi Rumusan Masalah adalah:

1. Bagaimana latar belakang terjadinya tanah hak milik bersertipikat ganda di Kabupaten Batanghari Provinsi Jambi?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa tanah hak milik bersertipikat ganda oleh BPN Kabupaten Batanghari Provinsi Jambi?

Meskipun ada kemiripan judul penelitian penulis dengan kedua penelitian di atas namun yang menjadi perbedaan dari penelitian penulis yaitu:

- 1) kedua penelitian di atas mengambil data secara umum pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan peradilan umum, sedangkan penulis mengambil data pada salah satu pemegang sertipikat.
- 2) kedua penelitian di atas fokus dalam bagaimana cara dan proses penyelesaian sengketa sertipikat ganda, sedangkan penulis fokus pada tindakan yang akan dilakukan oleh salah satu pemilik sertipikat yaitu Dana Pensiun Semen Padang sebagai badan hukum yang didirikan oleh anak perusahaan BUMN.

Jika ada tulisan yang sama dengan yang ditulis penulis, diharapkan tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang sudah ada sebelumnya.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

1) Teori Perlindungan Hukum

Terkait dengan teori perlindungan hukum, ada beberapa ahli yang menjelaskan bahasan ini, antara lain yaitu Fitzgerald, Satjipto Raharjo, Phillipus M Hanjon dan Lily Rasyidi. Fitzgerald mengutip istilah teori

perlindungan hukum dari 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.

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.⁶

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁷ Selanjutnya menurut Phillipus M Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam

⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 53.

⁷ *Ibid.* hlm. 69.

pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁸

Sesuai Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah nomor 24 tahun 1997, diberikan 2(dua) perlindungan yakni secara Preventif(pencegahan) dan Represif(penindakan). Pertama, Perlindungan hukum preventif diberikan kepada masyarakat guna mempergunakan kesempatan untuk melakukan protes sebelum suatu keputusan pemerintah memperoleh bentuk final. (Muhammad Yusuf Yusrie,2020). Menurut peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 32 ayat (2) perlindungan di berikan, dimana seseorang yang tercantum namanya dalam sertifikat tidak dapat diajukan gugatan oleh pihak lain yang mempunyai hak atas tanah setelah 5 tahun dan statusnya sebagai pemilik hak atas tanah akan terus dilindungi sepanjang tanah itu diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata oleh pemegang hak yang bersangkutan. Selain itu, apabila pemegang hak merasa ada yang janggal dalam sertifikatnya dan kurang berkenan dengan diterbitkan sertifikat hak atas tanah, diberikan pula perlindungan berupa, dapat mengajukan gugatan sebagaimana tertera di Pasal 26 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 yaitu:

“ Daftar isian beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan diumumkan selama 30 hari dalam pendaftaran tanah secara

⁸ *Ibid.* hlm. 48.

sistematik atau 60 hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan”

Hasil dari keberatan akan dikomunikasikan di Kantor Panitia pengadaan dan Kantor Kelurahan sesuai alamat tanah yang masing-masing pihak.

Kedua, Perlindungan Hukum *Represif* (penindakan), sarana pengamanan hukum *represif* (penindakan) melalui jalur pengadilan, di negara lain yang menganut *civil law system* terdapat dua sistem pengadilan, yaitu pengadilan umum biasa disebut Pengadilan Negeri dan pengadilan administrasi atau Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sementara negara yang menganut *common law system* hanya berlaku satu sistem pengadilan yaitu *Common law court*. Menghadapi perlindungan hukum *represif* (penindakan) ini kedudukan hakim sangat utama untuk memeriksa dan memverifikasi alat bukti yang ada dalam sertifikat. Hakim harus membuktikan dan memeriksa asal-usul sertifikat dengan keterangan pihak-pihak. Harus memastikan bahwa pemohon pendaftaran hak atas tanah memang mempunyai hak, maksudnya bahwa mendapatkan hak atas tanah secara sah dari pihak lain yang berwenang mengalihkan hak atas tanahnya dan terbukti semua keterangan yang tercantum dalam sertifikat. Sehingga nantinya dapat ditentukan siapa pemilik sah dari hak atas tanah tersebut dan satu dari sertifikat ganda tersebut dilakukan pembatalan.

2) Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermanya yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu adanya aturan-aturan hukum dan sifat hubungan hukum.

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dengan hukum baik yang bersifat public maupun privat. Tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, meliputi:

- 1) Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. 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).
- 2) Delegasi, yaitu penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan. Kewenangan yang telah

diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

- 3) Mandat, yaitu suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

Yang berwenang menerbitkan sertipikat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 adalah Badan Pertanahan Nasional dan berdasarkan Permen ATR/Kepala BPN 21/2020 juga berwenang untuk menyelesaikan sengketa sertipikat ganda yang merupakan salah satu dari kasus pertanahan.

3) Teori Tanggung Jawab Hukum

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang

berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).

- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*stirck liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

Menurut Hans Kelsen kewajiban hukum tidak lepas dari norma hukum yang ada, dimana kewajiban ini dapat memerintahkan perilaku atas tindakannya yang menyebabkan seseorang harus dikenakan sanksi atas tindakannya. Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan bahwa kekhilafan merupakan bentuk dari kegagalan atas ketidak hati-hatian seseorang dan kekhilafan juga dapat dikatakan sebagai bentuk lain dari kesalahan (*culpa*), meskipun tidak seberat kesalahan yang harus ditanggung. Hal ini dikarenakan untuk mengantisipasi dan menghendaki tanpa maksud untuk menjadi jahat dan membahayakan orang lain.⁹

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian yang dikelola oleh gabungan jabatan eksekutif dan bukan yang masuk wilayah yudikatif ataupun legislative.¹⁰ Sedangkan pemerintah adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan atau tindakan memerintah

⁹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia, Bandung, 2014, hlm. 132.

¹⁰ Yos Johan Utama, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan 2014, hlm. 122.

yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh pemerintah dalam arti luas (semua Lembaga Negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparatnya). Dalam negara hukum, setiap perbuatan atau tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena adanya asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan mewakili wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Pertanggung jawaban perbuatan pemerintah muncul akibat adanya dua hal, yaitu adanya kewenangan dan adanya hak dan kewajiban. Oleh karena itu, pertanggungjawaban pemerintah merupakan kewajiban penataan hukum dari negara atau pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, judicial review, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata.

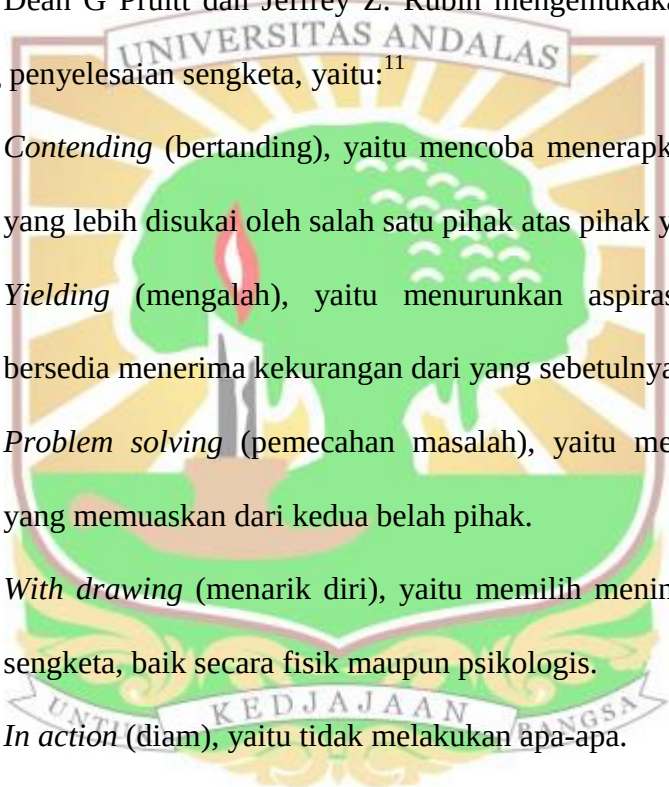
Bentuknya pertanggungjawaban pemerintah berupa:

1. Pembayaran sejumlah uang, semisal ganti rugi;
2. Menerbitkan atau membatalkan/mencabut suatu keputusan atau peraturan;
3. Tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, semisal melakukan pengawasan yang lebih

efektif dan efisien, atau mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan.

4) Teori Penyelesaian Sengketa

Dean G Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin mengemukakan sebuah teori tentang penyelesaian sengketa, yaitu:¹¹

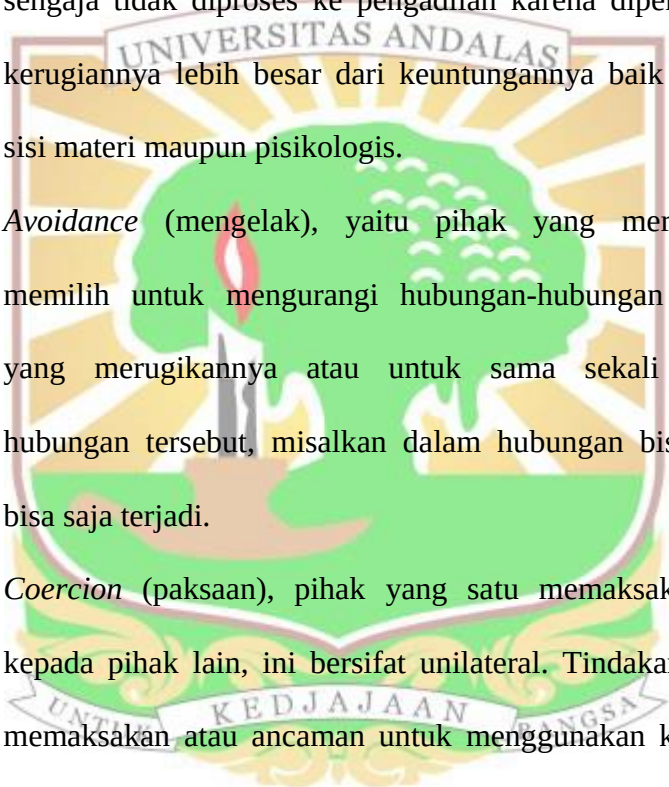
- 
- a) *Contending* (bertanding), yaitu mencoba menerapkan suatu solusi yang lebih disukai oleh salah satu pihak atas pihak yang lainnya.
 - b) *Yielding* (mengalah), yaitu menurunkan aspirasi sendiri dan bersedia menerima kekurangan dari yang sebetulnya diinginkan.
 - c) *Problem solving* (pemecahan masalah), yaitu mencari alternatif yang memuaskan dari kedua belah pihak.
 - d) *With drawing* (menarik diri), yaitu memilih meninggalkan situasi sengketa, baik secara fisik maupun psikologis.
 - e) *In action* (diam), yaitu tidak melakukan apa-apa.

Laura Nader dan Harry F. Todd Jr sebagai ahli antropologi hukum menerangkan 7 (tujuh) cara penyelesaian sengketa dalam masyarakat, yaitu:

- 1) *Lumping it* (membiarkan saja), oleh pihak yang merasakan perlakuan tidak adil, gagal dalam mengupayakan tuntutan. Dia

¹¹ Dean G Pruitt, *Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 4-6.

mengambil keputusan untuk mengabaikan saja masalahnya atau isu-isu yang menimbulkan tuntutan dan dia meneruskan hubungan-hubungannya dengan pihak yang dirasakan merugikan. Ini dilakukan karena berbagai kemungkinan seperti kurangnya faktor informasi tentang bagaimana proses mengajukan keluhan ke pengadilan, kurangnya akses ke lembaga pengadilan atau sengaja tidak diproses ke pengadilan karena diperkirakan bahwa kerugiannya lebih besar dari keuntungannya baik diprediksi dari sisi materi maupun psikologis.

- 
- 2) *Avoidance* (mengelak), yaitu pihak yang merasa dirugikan, memilih untuk mengurangi hubungan-hubungan dengan pihak yang merugikan atau untuk sama sekali menghentikan hubungan tersebut, misalkan dalam hubungan bisnis hal serupa bisa saja terjadi.
 - 3) *Coercion* (paksaan), pihak yang satu memaksakan pemecahan kepada pihak lain, ini bersifat unilateral. Tindakan yang bersifat memaksakan atau ancaman untuk menggunakan kekerasan, pada umumnya mengurangi kemungkinan penyelesaian secara damai.
 - 4) *Negotiation* (perundingan), kedua belah pihak yang berhadapan merupakan para pengambil keputusan. Pemecahan masalah yang dihadapi dilakukan oleh mereka berdua, mereka sepakat tanpa adanya pihak yang ketiga yang mencampurnya. Kedua belah pihak berupaya untuk saling menyakinkan, jadi mereka membuat aturan

mereka sendiri dan tidak memecahkannya dengan bertitik tolak dari aturan-aturan yang ada.

- 5) *Mediation* (mediasi), pihak ketiga yang membantu kedua belah pihak yang berselisih pendapat untuk menemukan kesepakatan. Pihak ketiga ini dapat ditentukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa, atau ditunjukan oleh pihak yang berwenang untuk itu.
- 6) *Arbitration* (*Arbitrase*), yaitu dua belah pihak yang bersengketa sepakat untuk meminta perantara kepada pihak ketiga, arbitrator dan sejak semula telah setuju bahwa mereka akan menerima keputusan dari arbitrator tersebut.
- 7) *Adjudication* (peradilan), yaitu pihak ketiga yang mempunyai wewenang untuk mencampuri pemecahan masalah, lepas dari keinginan para pihak yang bersengketa. Pihak ketiga itu juga berhak membuat keputusan dan menegakkan keputusan itu artinya pihak ketiga berupaya bahwa keputusan itu dilaksanakan.

Dari pemaparan di atas, teori penyelesaian sengketa dapat disederhanakan kepada 2 (dua) bagian, yaitu: (1) Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution*), meliputi: konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, penilaian akhir, atau arbitrase; dan (2) pengadilan. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan disebut juga dengan penyelesaian sengketa non litigasi, sedangkan penyelesaian melalui proses peradilan atau disebut juga dengan penyelesaian sengketa secara litigasi, yaitu dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan.

2. Kerangka Konseptual

1. Sertipikat Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 UUPA, yaitu: “hak milik¹², hak guna-usaha, hak guna-bangunan¹³, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, 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”.

Dalam Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud sertipikat adalah: “surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”, sedangkan Pasal 1 angka 19 menyatakan bahwa “Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya”.

2. Sertipikat Ganda

Menurut Ali Achmad Chomzah sertipikat ganda diartikan sebagai sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal ini biasanya disebut pula dengan sertipikat

¹² Pasal 20 ayat (1) UUPA; Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.

¹³ Pasal 35 ayat (1) UUPA; Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

tumpang tindih, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian daripada tanah tersebut¹⁴.

Sertipikat ganda adalah kejadian sebidang tanah memiliki 2 (dua) sertipikat tanah yang dimiliki oleh 2 (dua) orang yang berbeda¹⁵. Secara prinsip setiap bidang tanah memiliki posisi yang tunggal di belahan bumi ini. Tidak ada 2 (dua) bidang tanah yang memiliki posisi yang sama. Dengan demikian setiap bidang tanah yang telah bersertipikat atau terdaftar di BPN seharusnya mendapatkan perlindungan terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah tersebut.

Sertipikat ganda atas tanah adalah sertipikat yang diterbitkan oleh BPN yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertipikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagaimana tanah milik orang lain. Apabila ditinjau dari pengertian sertipikat itu sendiri maka sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan¹⁶.

Pada kenyataannya bahwa seseorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud.

¹⁴ Ali Achmad Chomzah., *Op. Cit.* hlm. 139.

¹⁵ Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 12.

¹⁶ Ali Achmad Chomzah, *Sertifikat dan Permasalahannya dan Seri Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2007, hlm. 57.

Adanya surat-surat jual beli, belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang di belinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya. Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertipikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Dari pendapat diatas maka dapat dikatakan bahwa sertipikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan yang diperoleh baik secara sah ataupun tidak sah yang sewaktu-waktu dapat menimbulkan suatu akibat hukum (sengketa) bagi subjek hak maupun objek hak.

Sertipikat ganda adalah surat bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan lembaga hukum BPN di atas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertipikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Sertipikat Ganda ini terjadi karena sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap Kantor Pertanahan dibuat, dan atau digambar situasi/ surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertipikat ganda akan kecil sekali.

Dalam pembahasan definisi mengenai sertipikat ganda sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa yang mendasari sehingga terjadinya sertipikat ganda adalah akibat dari kesalahan pencatatan pada saat petugas melakukan pengukuran dan perpetaan, adapun hal serupa sebagaimana disebutkan

Sugiarto mengatakan bahwa sertipikat ganda adalah sertipikat yang diterbitkan lebih dari satu pada satu bidang tanah oleh Kantor Pertanahan, sehingga mengakibatkan ada kepemilikan bidang tanah hak yang saling bertindih, seluruhnya atau sebagian¹⁷.

3. Sengketa Hak Atas Tanah

Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020), dinyatakan bahwa: “Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas”.

Menurut Sarjita sengketa pertanahan adalah¹⁸ “Perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak – pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan”.

Sifat permasalahan dari suatu sengketa ada bermacam-macam, yaitu:¹⁹

- (1) Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya.
- (2) Bantahan terhadap sesuatu alas hak/ bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.

¹⁷ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm. 96.

¹⁸ Sarjita, *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 8.

¹⁹ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 23.

(3) Kekeliruan/ kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.

(4) Sengketa/ masalah lain yang mengandung aspek – aspek sosial praktis (bersifat strategis).

4. Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah

a) Penyelesaian sengketa hak atas tanah melalui badan peradilan.

Penyelesaian melalui jalur pengadilan yaitu dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan untuk menghindari terjadi masalah dikemudian hari yang akan menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga. Untuk itu pejabat Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan.

Surat-surat tanda bukti hak yang diberikan berupa sertifikat hak atas tanah dikatakan sebagai alat pembuktian yang kuat, hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Apabila pihak lain dapat membuktikan sebaliknya maka yang berwenang memutuskan alat pembuktian mana yang benar adalah

pengadilan. Terhadap sertifikat ganda, BPN akan mengadakan penelitian riwayat tanah maupun peruntukannya, dan dengan adanya putusan pengadilan maka BPN membatalkan salah satu dari sertifikat tersebut.

Sengketa perdata mengenai pertanahan dapat diselesaikan melalui peradilan umum, sedangkan apabila yang bersengketa antara orang perseorangan atau badan hukum melawan pemerintah akibat dikeluarkannya keputusan yang bersifat administrasi Negara maka di selesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

b) Penyelesaian melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional

Untuk menangani sengketa pertanahan, secara struktural menjadi tugas dan fungsi Sub Direktorat Penyelesaian Sengketa Hukum pada BPN, Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Sub Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

5. Pembatalan Produk Hukum

Pasal 1 angka 14 Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 menyatakan bahwa “Pembatalan adalah keputusan yang membatalkan Produk Hukum karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap “.

Pasal 35 Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 menyatakan bahwa Pembatalan Produk Hukum karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis sebagaimana dimaksud yaitu:

- a. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan hak atas tanah, pendaftaran hak dan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- b. kesalahan dalam proses/prosedur pengukuran;
- c. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertifikat pengganti;
- d. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertifikat Hak Tanggungan;
- e. kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- f. kesalahan subjek hak;
- g. kesalahan objek hak;
- h. kesalahan jenis hak;
- i. tumpang tindih hak atas tanah;
- j. tumpang tindih dengan kawasan hutan;
- k. kesalahan Penetapan konsolidasi tanah;
- l. kesalahan penegasan tanah objek landreform;
- m. kesalahan dalam proses pemberian izin peralihan hak;
- n. kesalahan dalam proses penerbitan surat keputusan Pembatalan;
- o. terdapat putusan pengadilan pidana berkekuatan hukum tetap yang membuktikan adanya tindak pidana pemalsuan, penipuan, penggelapan dan/atau perbuatan pidana lainnya;

- p. terdapat dokumen atau data yang digunakan dalam proses penerbitan sertipikat bukan produk instansi tersebut berdasarkan surat keterangan dari instansi yang bersangkutan;
- q. terdapat putusan pengadilan yang dalam pertimbangan hukumnya terbukti terdapat fakta adanya cacat dalam penerbitan produk hukum Kementerian dan/atau adanya cacat dalam perbuatan hukum dalam peralihan hak tetapi dalam amar putusannya tidak dinyatakan secara tegas.

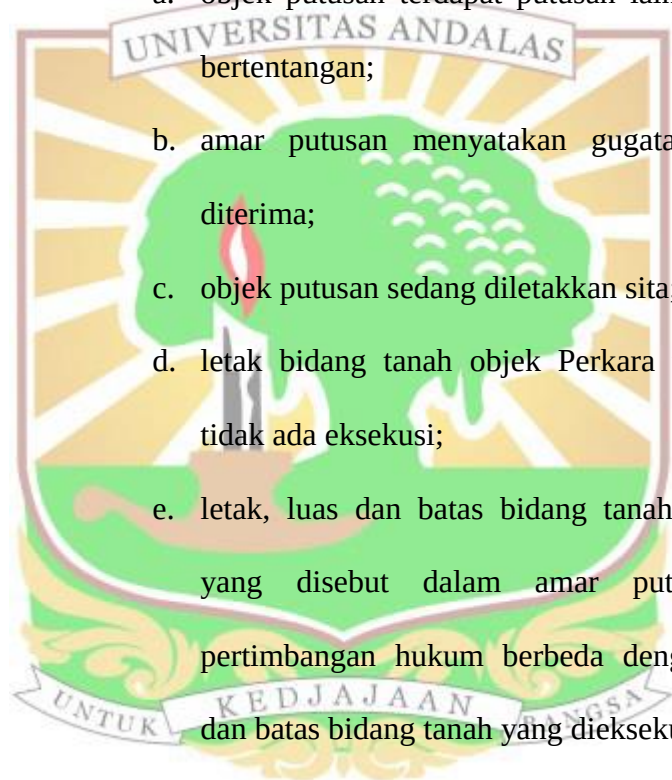
Pasal 36 Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 menyatakan, usulan Pembatalan Produk Hukum karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis sebagaimana dimaksud harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- (a) surat permohonan atau surat pengaduan;
- (b) fotokopi identitas pemohon yang dilegalisir dan kuasanya jika dikuasakan;
- (c) asli surat kuasa jika dikuasakan;
- (d) fotokopi bukti-bukti pemilikan/penguasaan atas tanah pemohon yang dilegalisir;
- (e) dokumen data fisik dan data yuridis yang diusulkan Pembatalan;
- (f) dokumen hasil Penanganan; dan

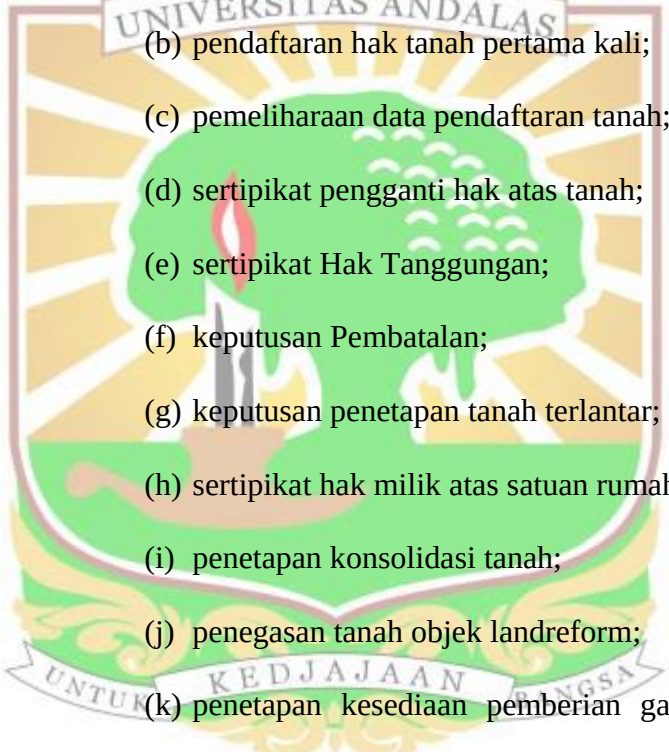
- (g) fotokopi dokumen pendukung lainnya yang dilegalisir yang menunjukkan atau membuktikan adanya cacat administrasi dan/atau cacat yuridis.

Pasal 37 ayat (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 menyatakan bahwa Pelaksanaan putusan dapat dikecualikan terhadap:

- a. objek putusan terdapat putusan lain sekamar yang bertentangan;
- b. amar putusan menyatakan gugatan tidak dapat diterima;
- c. objek putusan sedang diletakkan sita;
- d. letak bidang tanah objek Perkara tidak jelas dan tidak ada eksekusi;
- e. letak, luas dan batas bidang tanah objek Perkara yang disebut dalam amar putusan dan/atau pertimbangan hukum berbeda dengan letak, luas dan batas bidang tanah yang dieksekusi;
- f. tanah objek Perkara telah berubah menjadi tanah Negara atau haknya telah hapus;
- g. putusan sama sekali tidak berhubungan dengan objek yang dimohon Pembatalan;
- h. alasan lain yang sah.



Pasal 38 ayat (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 menyatakan bahwa Pembatalan Produk Hukum sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap ditindaklanjuti jika amarnya menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum/tidak mempunyai kekuatan mengikat/tidak mempunyai kekuatan pembuktian meliputi:

- 
- (a) penetapan hak atas tanah;
- (b) pendaftaran hak tanah pertama kali;
- (c) pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- (d) sertifikat pengganti hak atas tanah;
- (e) sertifikat Hak Tanggungan;
- (f) keputusan Pembatalan;
- (g) keputusan penetapan tanah terlantar;
- (h) sertifikat hak milik atas satuan rumah susun;
- (i) penetapan konsolidasi tanah;
- (j) penegasan tanah objek landreform;
- (k) penetapan kesediaan pemberian ganti rugi bekas tanah partikelir;
- (l) keputusan pemberian izin lokasi yang meliputi lintas provinsi;
- (m) Penetapan Pejabat Tata Usaha Negara di Lingkungan Kementerian di bidang pertanahan yang bersifat konkret, individual dan final.

6. Barang Milik Negara

(a) Pengertian Barang Milik Negara

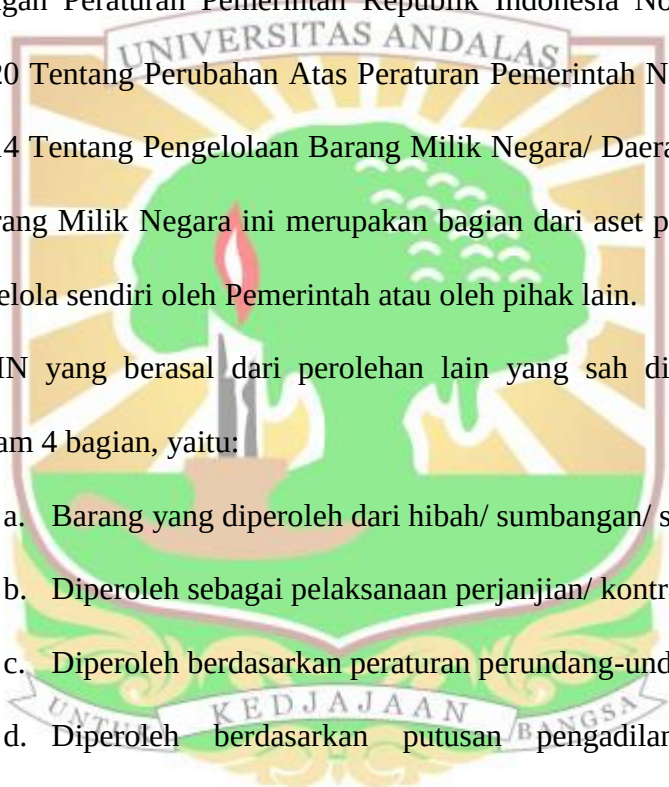
Pembahasan mengenai pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) tidak terlepas dari pembicaraan mengenai keuangan negara. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, lingkup keuangan negara salah satunya mengatur mengenai kekayaan negara. Kekayaan negara dapat diartikan sebagai semua bentuk kekayaan hayati dan non hayati berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dikuasai dan/atau dimiliki negara. Kekayaan Negara berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara (Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara).

Barang adalah bagian dari kekayaan Negara yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai diukur/ditimbang dan dinilai. Tidak termasuk barang adalah uang dan surat berharga. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pasal 1 Ayat (1), dinyatakan bahwa barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang

Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah mendefinisikan bahwa Barang Milik Negara (BMN) pada pasal 1 ayat (1) sebagai semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Dengan demikian definisi BMN pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah adalah sama. Barang Milik Negara ini merupakan bagian dari aset pemerintah yang dikelola sendiri oleh Pemerintah atau oleh pihak lain.

BMN yang berasal dari perolehan lain yang sah dimaksud dirinci dalam 4 bagian, yaitu:

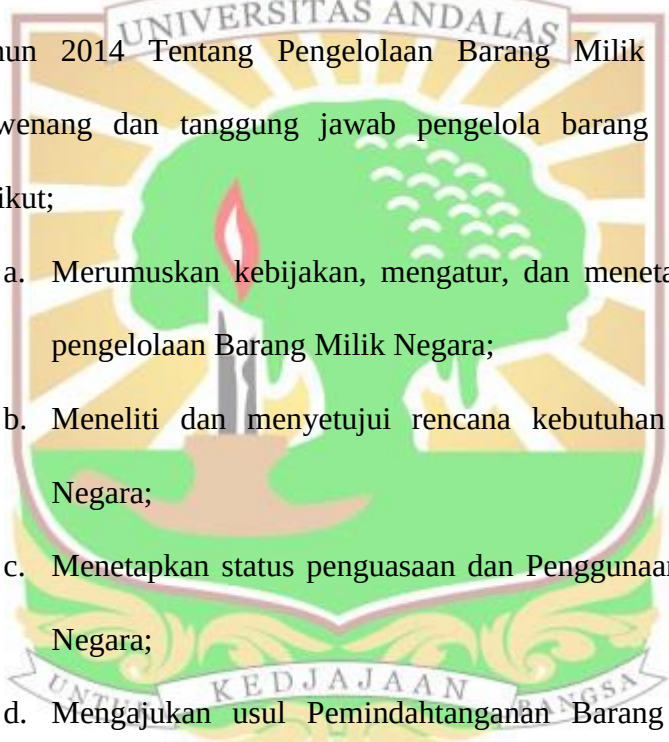
- 
- a. Barang yang diperoleh dari hibah/ sumbangan/ sejenisnya,
 - b. Diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/ kontrak,
 - c. Diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan,
 - d. Diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

(b) Pengelolaan Barang Milik Negara

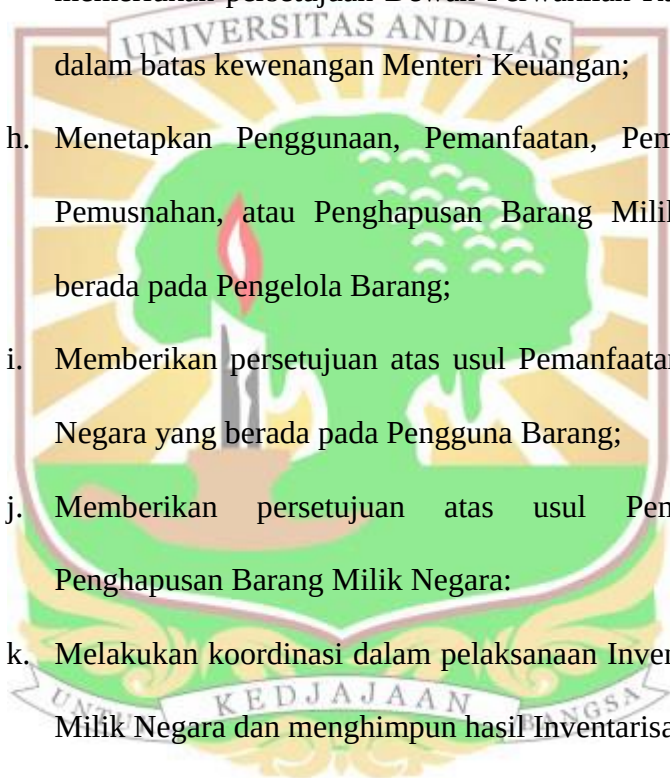
Pengelolaan Barang Milik Negara dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah).

(c) Tanggung jawab pengelola Barang Milik Negara

Pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara. Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah Pengelola Barang Milik Negara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, wewenang dan tanggung jawab pengelola barang adalah sebagai berikut;

- 
- a. Merumuskan kebijakan, mengatur, dan menetapkan pedoman pengelolaan Barang Milik Negara;
 - b. Meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan Barang Milik Negara;
 - c. Menetapkan status penguasaan dan Penggunaan Barang Milik Negara;
 - d. Mengajukan usul Pemindahtanganan Barang Milik Negara berupa tanah dan/atau bangunan yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
 - e. Memberikan keputusan atas usul Pemindahtanganan Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sepanjang dalam batas kewenangan Menteri Keuangan;

- f. Memberikan pertimbangan dan meneruskan usul Pemindahtanganan Barang Milik Negara yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden;
- g. Memberikan persetujuan atas usul Pemindahtanganan Barang Milik Negara yang berada pada Pengguna Barang yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sepanjang dalam batas kewenangan Menteri Keuangan;
- h. Menetapkan Penggunaan, Pemanfaatan, Pemindahtanganan, Pemusnahan, atau Penghapusan Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang;
- i. Memberikan persetujuan atas usul Pemanfaatan Barang Milik Negara yang berada pada Pengguna Barang;
- j. Memberikan persetujuan atas usul Pemusnahan dan Penghapusan Barang Milik Negara;
- k. Melakukan koordinasi dalam pelaksanaan Inventarisasi Barang Milik Negara dan menghimpun hasil Inventarisasi;
- l. Menyusun laporan Barang Milik Negara;
- m. Melakukan pembinaan, pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan Barang Milik Negara; dan
- n. Menyusun dan mempersiapkan laporan rekapitulasi Barang Milik Negara/Daerah kepada Presiden, jika diperlukan.



Pengelola Barang Milik Negara dapat melimpahkan kewenangan dan tanggung jawab tertentu kepada Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dan tanggung jawab tertentu yang dapat dilimpahkan dan tata cara pelimpahannya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

G. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode untuk menjelaskan, menjawab dan menganalisa pokok permasalahan. Metode yang penulis gunakan sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris atau dapat disebut dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dengan apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat di lapangan²⁰.

Pendekatan yuridis empiris bertujuan untuk melihat kenyataan dengan menerapkan hukum (*das sein*), teknik pendekatan yuridis empiris ini dimanfaatkan untuk menganalisis dan mencari jawaban tentang masalah hukum sesuai dengan objek yang dituju. Faktor yuridis penelitian ini berdasarkan pada perlindungan hukum yang berlaku dan berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah.

2. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bersifat pemaparan dan memiliki tujuan untuk memperoleh gambaran atau

²⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 15.

deskripsi lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di masyarakat atau berkaitan tentang gejala-gejala sosial yang ada ataupun peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian deskriptif analitis adalah gambaran secara khusus berdasarkan data-data yang dikumpulkan secara sistematis.²¹

3. Sumber dan Jenis Data

Dalam penelitian ini menggunakan sumber data yang berasal dari 2 (dua) sumber yang berbeda, yaitu:

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 BPN Kota Padang dan Kantor Dana Pensiun Semen Padang.

b. Data Sekunder

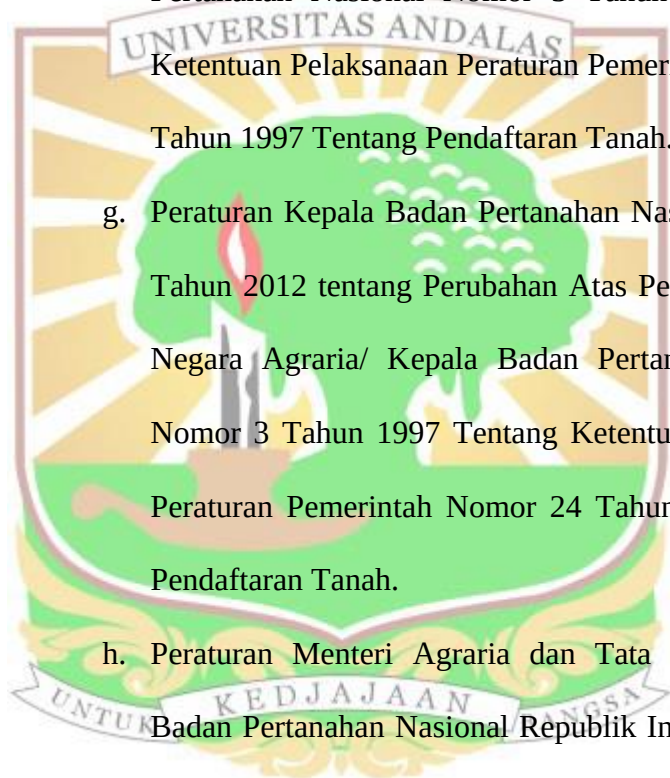
Data Sekunder berupa bahan-bahan pustaka yang terdiri dari:

1) Bahan hukum Primer yang meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2000, hlm. 83.

- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- e. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- f. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- g. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.



i. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

j. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

k. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah.

2) Bahan hukum sekunder yang meliputi:

Literatur-literatur yang berkaitan dengan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, karya ilmiah, majalah, koran maupun internet.

3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia.

4. Alat Dan Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang akurat dan objektif penelitian ini menggunakan cara sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan

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, literatur, dokumen, peraturan yang ada relevansinya dengan masalah yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan.²² Dalam penelitian ini, penulis menggunakan panduan wawancara yang berasal dari pengembangan topik dan mengajukan pertanyaan dengan pihak yang terkait terhadap masalah ini yaitu Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Padang dan Pengurus Dana Pensiun Semen Padang.

H. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Padang dan kantor Dana Pensiun Semen Padang.

²² Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 95.