

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masalah tanah adalah masalah yang peka dan rawan, ada pepatah jawa “sak dumuk bathuk, sak nyari bumi den labuhi pecahing dhadha wutahing ludira”, artinya bahwa sejengkal tanah dipertahankan sampai titik darah penghabisan. Masyarakat semakin sadar hak atas tanahnya yang mempunyai arti penting, sebab sejalan dengan laju pembangunan, nilai tanah secara ekonomi akan naik pula. Di samping tanah mempunyai nilai ekonomis, tanah juga mempunyai nilai politik, sehingga sering terjadi rakyat mengadu ke Dewan Perwakilan Rakyat demi mempertahankan haknya. Semakin tinggi nilai tanah semakin banyak variasi masalah di bidang pertanahan, sehingga masalah pertanahan dapat dikelompokkan dalam bidang hukum perdata, hukum Tata Usaha Negara dan hukum pidana.

Permasalahan pertanahan yang masuk dalam lembaga peradilan, baik dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara atau lingkungan Peradilan umum, setelah diputuskan dengan keputusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kemudian diproses secara administratif di Kantor Pertanahan setempat sebagai pelaksanaan dari putusan tersebut. Dalam pengaturan secara administratif tersebut terdapat berbagai peraturan pelaksanaan, secara hirarki baik vertikal tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya maupun secara horisontal dengan peraturan pelaksanaan lainnya, secara khusus yang

menyangkut status hak milik seseorang baik yang dikuatkan haknya maupun yang dibatalkan haknya.

Masalah tanah tidak lepas dari masalah kerawanannya, maka untuk menjamin adanya kepastian hukum yang berfungsi melindungi masyarakat dari kerawanan permasalahan tanah diperlukan adanya tanda bukti hak atas tanah. Tanda bukti hak atas tanah sebagai pengakuan seseorang mempunyai atau menguasai suatu bidang tanah. Dalam perkembangannya sebuah pengakuan saja ternyata belum cukup, karena seringkali akan timbul permasalahan tentang kepastian subyek (pemegang haknya) dan kepastian obyeknya (luas, batas-batas letak satu bidang dengan bidang tanah yang lain). Tanda bukti hak atas tanah tersebut yaitu sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang paling kuat harus didukung data yang valid.

Seiring semakin pesatnya pembangunan, penambahan penduduk, serta kebutuhan tanah yang semakin meningkat sedangkan luas tanah tetap, sehingga perlu adanya kebijakan nasional tentang pertanahan. Mengingat kondisi tersebut, agar jangan sampai terjadi konflik antar manusia yang sama-sama membutuhkan tanah untuk hidup, maka dibutuhkan adanya kesepakatan, pranata hukum sebagai salah satu bentuk dari sebuah pengakuan dari masyarakat dan negara apabila seseorang mempunyai atau menguasai suatu bidang tanah. Konflik dapat disebabkan oleh 2 hal, yaitu :

1. kemajemukan horisontal, secara kultural seperti suku, bangsa, agama, bahasa dan ras serta masyarakat majemuk secara horisontal sosial dalam arti perbedaan pekerjaan dan profesi ;

2. kemajemukan vertikal, seperti struktur masyarakat yang terpolarisasi menurut pemilikan kekayaan, pengetahuan dan kekuasaan (Paul Conn, 1971 : 42 dalam Sarjita, 2005 : 16). Sengketa pertanahan yang bersumber dari penetapan-penetapan pada umumnya adalah perbuatan (hukum) administrasi yang mengandung kekurangan didalam penetapannya, seperti adanya kesalahan, kekeliruan, keterlambatan, keganjilan, keanehan dan lain-lain (Murad, 1991 : 7).

Kepastian hak dan kepastian hukum menjadi penting mengingat nilai ekonomis tanah. Untuk itu diperlukan alat bukti tertulis, sebuah dokumen yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dan sah menurut ketentuan hukum, yang dipakai sebagai alat pembuktian hak atas tanah yang dipunyai atau dikuasai oleh baik seseorang ataupun badan hukum yang disebut sebagai Sertipikat. Sertipikat memberikan beberapa manfaat antara lain mengurangi timbulnya sengketa dengan pihak lain, memberikan posisi tawar-menawar yang lebih baik daripada tanah yang tidak bersertipikat, apabila haknya akan dialihkan kepada pihak lain. Sertipikat penting artinya dalam transaksi jual beli atau dalam rangka pembebasan tanah untuk kepentingan umum, proses peralihan hak serta pembebanan hak atas tanah dan jika terjadi sengketa di Pengadilan.

Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah mempunyai nilai lebih bagi pemegang hak atas tanah dibandingkan dengan alat bukti yang bukan berupa sertipikat seperti misalnya girik, petok atau bukti lainnya. Hal ini disebabkan sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat. Keuntungan lain bagi adanya

sertipikat yang dipegang oleh seseorang adalah adanya nilai lebih dari pemegang sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang memberikan manfaat atau kegunaan penting bagi pemiliknya yaitu :

1. Menjamin kepastian hukum dalam arti dapat melindungi pemilik sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindarkan dari sengketa dengan pihak lain ;
2. Menjamin adanya kepastian haknya, artinya dengan adanya sertipikat dapat diketahui status haknya ;
3. Menjamin adanya kepastian subyeknya, artinya dengan adanya sertipikat seseorang dapat mengetahui siapa yang menjadi pemegang haknya (pemilik). Dengan mengetahui subyeknya akan memberikan kepastian siapa yang berwenang dan berhak pada saat melakukan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanahnya ;
4. Dengan adanya sertipikat, pemilik sertipikat dapat lebih mudah melakukan perbuatan hukum mengenai pemindahan haknya maupun dapat dipergunakan untuk modal kegiatan usaha dengan dibebani hak tanggungan.

Dalam hukum tanah di Indonesia dikenal dua macam sertipikat yaitu sertipikat hak atas tanah dan sertipikat hak jaminan atau tanggungan. Sertipikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti bahwa seseorang atau badan hukum mempunyai hak atas tanah terhadap suatu bidang tanah tertentu, sedang sertipikat hak tanggungan membuktikan seseorang atau badan hukum sebagai

kreditur mempunyai hak tanggungan atas suatu atau beberapa bidang tanah tertentu.

Sekalipun Sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti yang kuat bagi pemegang haknya, akan tetapi tidak menutup kemungkinan adanya klaim tuntutan dari pihak lain terhadap hak atas tanah yang telah dikeluarkan Sertipikatnya, sehingga terjadi sengketa di lembaga peradilan. Apabila terjadi sengketa di Lembaga Peradilan maka terlebih dahulu hakim memberikan kesempatan para pihak untuk damai dan bermusyawarah, tetapi jika para pihak tidak menemui kata sepakat maka hakim meneruskan proses beracara di Pengadilan dengan mengingat dan berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku sesuai norma hukum positif. Adanya klaim dari pihak ketiga seperti tersebut diatas dapat menyebabkan kemungkinan pembatalan Sertipikat hak atas tanah.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembatalan sertipikat hak atas tanah, maka peraturan perundang-undangan yang merupakan norma hukum positif yang harus diperhatikan sesuai hirarkinya yaitu Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang intinya pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang sama serta hak untuk mempunyai hak milik yang tidak bisa diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, dan Pasal 33 ayat (3) yang intinya hak menguasai negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang intinya untuk menjamin kepastian hukum maka

diberikan surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat yaitu Sertipikat. Pasal 52 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah intinya mengatur tata cara hapusnya hak atas tanah, sementara Pasal 55 pada intinya mengatur tentang tata cara perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan.

Selain itu terdapat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dimana dalam Pasal 125 yang intinya mengatur mengenai Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan. Disamping itu berlaku pula Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, dimana dalam Pasal 12 yang intinya mengatur mengenai Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi Surat Keputusan pembatalan hak atas tanah mengenai pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan baik yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya maupun untuk melaksanakan putusan pengadilan.

Dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, pada intinya mengatur pembatalan hak atas tanah, yakni pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut

mengandung cacad hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Selanjutnya dalam Pasal 104 peraturan dimaksud ditentukan bahwa yang dimaksud pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, Sertipikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Sebab atau alasan yang menjadi dasar dibatalkannya hak atas tanah atau Sertipikat hak sebagaimana diatur dalam Pasal 104 ayat (2) dan Pasal 107, karena :

1. Adanya cacad hukum administrasi dalam penerbitannya atau sertipikatnya yaitu :
 - a. Kesalahan prosedur ;
 - b. kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan ;
 - c. kesalahan subyek hak ;
 - d. kesalahan obyek hak ;
 - e. kesalahan jenis hak ;
 - f. kesalahan perhitungan luas ;
 - g. terdapat tumpang tindih hak atas tanah ;
 - h. data yuridis atau data fisik tidak benar ;
 - i. kesalahan lainnya yang bersifat hukum administrasi ;
2. Melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Adapun bentuk formal dari pembatalan hak atas tanah atau Sertipikat hak atas tanah menurut Pasal 105 peraturan dimaksud dilakukan dengan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membatalkan hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah, yaitu Menteri yang dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau pejabat yang ditunjuk.

Pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak atas tanah yang diproses melalui Kantor Pertanahan menurut pejabat pelaksana yang menangani pembatalan

Sertipikat Hak Milik atas tanah mendasarkan pada putusan Pengadilan Negeri yang merupakan lingkungan peradilan umum. Putusan Pengadilan Negeri dalam konteks hak atas tanah, hakim selalu memutuskan dalam amar putusannya dengan menyatakan bahwa Sertipikat hak atas tanah dimaksud dinyatakan tidak sah atau tidak mempunyai kekuatan hukum, dan tidak menyatakan Sertipikat hak atas tanah dimaksud batal. Sertipikat hak atas tanah adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya hanya bisa dibatalkan berdasarkan Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Terhadap Sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku sesuai Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka terhadap Sertipikat dimaksud tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak atas tanah dilakukan terhadap semua Sertipikat hak atas tanah, tanpa melihat asal-usul atau yang menjadi dasar penerbitan Sertipikat dimaksud. Sesuai ketentuan pelaksanaan dari pembatalan Sertipikat hak atas tanah, yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yaitu jelas terhadap tanah bersertipikat yang

berasal dari Tanah Negara, sedangkan yang berasal dari hukum adat/tanah adat tidak termasuk dalam obyek pembatalan yang diatur dalam peraturan dimaksud.

Surat Keputusan (SK) pembatalan Sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan/diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Pusat atau Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dalam pelaksanaannya memerlukan waktu yang cukup lama bagi pencari keadilan yang sudah mendapatkan keputusan dari pengadilan terhadap Sertipikat hak atas tanahnya. Terhadap pelaksanaan pembatalan Sertipikat yang demikian bertentangan peraturan perundangan dan asas pemerintahan yang baik, khususnya dalam bidang pelayanan yang cepat, efisien, sederhana dan terjangkau. Berdasarkan ketentuan pelaksanaan dari pembatalan Sertipikat hak atas tanah di atas, maka Surat Keputusan pembatalan Sertipikat hak atas tanah dapat dikeluarkan/diterbitkan oleh Kantor Pertanahan sehingga prosesnya lebih cepat, efisien, sederhana dan terjangkau oleh masyarakat.

Salah satu Kantor Pertanahan yang melakukan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah seperti tersebut di atas adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten. Pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten sendiri dilakukan dengan mengajukan permohonan ke Badan Pertanahan Nasional Pusat, dan baru pada sekitar pertengahan tahun 2006 Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah berani menerbitkan Surat Keputusan Pembatalan hak milik atas tanah. Kantor Wilayah sendiri masih ragu dalam memilah dan memilih terhadap permohonan yang mana berani dikeluarkan Surat Keputusan oleh Kantor

Wilayah. Dengan adanya pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah khususnya dalam penerbitan Surat Keputusannya, tidak ada batas kewenangan yang jelas Instansi di jajaran Badan Pertanahan Nasional di tingkat mana yang berwenang mengeluarkan Surat Keputusan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah. Hal ini membuat tidak adanya kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah seperti telah terurai di muka, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

- 1). Apakah pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
- 2). Apakah hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, khususnya berkaitan dengan adanya kontradiksi pengaturan ?

C. Batasan masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah mengenai pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak atas tanah yang menitikberatkan pada Sertipikat hak milik atas tanah yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

Dalam pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah tersebut menyangkut beberapa aspek, yaitu :

- 1). Pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah yang mendasarkan pada putusan di lingkungan peradilan umum, yakni Pengadilan Negeri atau

Pengadilan Tinggi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).

- 2). Bahwa kewenangan penerbitan Surat Keputusan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah ada pada Badan Pertanahan Nasional Pusat dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Pembatalan adalah suatu perbuatan yang bermaksud memutuskan, menghentikan atau menghapuskan sesuatu hubungan hukum (Murad,1991:28), sedangkan pembatalan hak atas tanah sendiri menurut Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 adalah pembatalan keputusan pemberian suatu hak atas tanah atau Sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacad hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pembatalan hak atas tanah dalam penelitian ini dibatasi pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dengan demikian yang dimaksud dengan pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah adalah melaksanakan atau mengerjakan perbuatan untuk memutuskan dan menghentikan hubungan hukum dengan diterbitkannya Surat Keputusan pembatalan surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah yang menyangkut hubungan hukum antara seseorang dengan tanah

hak miliknya untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

D. Keaslian penelitian

Penelitian ini merupakan hasil pemikiran peneliti yang timbul dari pengalaman yang dihadapi peneliti. Sejauh pengetahuan peneliti belum ada penelitian mengenai pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah dan hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, khususnya dalam proses penerbitan Surat Keputusan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Badan Pertanahan Nasional Pusat.

E. Manfaat penelitian

Dengan penelitian ini, maka diharapkan membawa hasil yang dapat mempunyai manfaat :

1. Secara teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran akademik yang bersifat teoritik bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya serta hukum pertanahan khususnya yang berkaitan dengan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah.

2. Secara praktis

Menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam penyelesaian kasus-kasus pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah dan dampak yang ditimbulkannya terhadap rasa keadilan masyarakat.

F. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten sesuai atau tidak dengan hukum yang berlaku.
2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

