

SKRIPSI



**IMPLEMENTASI SISTEM INFORMASI GEOGRAFIS (SIG) OLEH
BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

OLEH:

AMALIAH ANANDA ABADI

B111 15 609

**DEPARTEMEN HUKUM PERDATA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI SISTEM INFORMASI GEOGRAFIS (SIG) OLEH
BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

***IMPLEMENTATION OF GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM
(GIS) BY THE NATIONAL LAND AGENCY***

OLEH :

AMALIAH ANANDA ABADI

B111 15 609

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka penyelesaian studi
Sarjana dalam Program Kekhususan Hukum Perdata Program
Studi Ilmu Hukum**

**DEPARTEMEN HUKUM PERDATA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini

Nama : Amaliah Ananda Abadi
Nomor Induk Mahasiswa : B11115609
Jenjang Pendidikan : S1
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa skripsi yang "IMPLEMENTASI SISTEM INFORMASI GEOGRASI (SIG) OLEH BADAN PERTAHANAN NASIONAL" adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebutkan sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut,

Makassar, 30 September 2020



Amaliah Ananda Abadi

PENGESAHAN SKRIPSI

IMPLEMENTASI SISTEM INFORMASI GEOGRASI (SIG) OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Disusun dan diajukan oleh

AMALIAH ANANDA ABADI
B111 15 609

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Bagian Hukum Keperdataan
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari
Senin, 30 November 2020
Dan Dinyatakan Lulus

Panitia Ujian

Ketua

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 196411231990022001

Sekretaris

Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.M., M.Kn
NIP. 198408182010121005



Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

Dr. Maskun, S.H., LL.M.

NIP. 19761129 199903 1 005

ABSTRAK

Amaliah Ananda Abadi, B111 15 609, "Implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) Oleh Badan Pertanahan Nasional," dibimbing oleh Sri Susyanti Nur dan Muh. Ilham Arisaputra.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka memberikan kepastian hukum dan untuk mengetahui kendala dalam implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional.

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian ini dilakukan di Kota Makassar, yaitu pada Kantor ATR/Pertanahan Kota Makassar. Keseluruhan data yang akan diperoleh dari penelitian ini, baik data primer maupun data sekunder diolah dan dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian menemukan bahwa (1) Implementasi SIG oleh Badan Pertanahan Nasional dalam memberikan kepastian hukum adalah melalui Peta Bidang Tanah dan Aplikasi Sentuh Tanahku. Namun, dalam kenyataannya, penyajian data/informasi hanya menampilkan informasi-informasi secara umum, sehingga terdapat beberapa komponen informasi atas suatu bidang tanah belum ditampilkan secara rinci, salah satunya informasi mengenai luas tanah dan keterangan mengenai batas-batas tanah pada Aplikasi Sentuh Tanahku maupun Peta Bidang Tanah. Selain itu, di dalam penggunaannya ditemukan beberapa bidang tanah yang tidak sesuai titik koordinat maupun batas-batasnya dengan data yang tertera di dalam sertipikat. (2) Kendala-kendala yang terdapat di dalam pengimplementasian SIG oleh BPN antara lain disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu faktor masyarakat yang belum semua paham dan mengaktifkan penggunaan SIG, faktor portal BPN yang sering dalam tahap pemeliharaan sehingga menyebabkan tidak dapat diakses oleh masyarakat dan faktor koneksi/jaringan yang sering mengalami gangguan, serta faktor ketidakjelasan dan ketidaksesuaian data/informasi suatu bidang tanah dengan yang tertera pada buku tanah yang kerap kali ditemui.

Kata Kunci : Sistem Informasi Geografis (SIG), BPN.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tugas akhir yang berjudul **IMPLEMENTASI SISTEM INFORMASI GEOGRAFIS (SIG) OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL** sebagai salah satu persyaratan wajib yang harus diselesaikan mahasiswa Fakultas Hukum untuk memperoleh gelar Sarjana Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Tidak lupa pula penulis panjatkan shalawat serta salam bagi junjungan dan teladan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabat beliau yang senantiasa menjadi penerang bagi kehidupan umat manusia diseluruh dunia.

Setiap usaha yang dilakukan dengan sungguh-sungguh dan penuh kesabaran akan menjadi berkah dan akan memperoleh manfaat dan hasil yang maksimal. Meskipun demikian, penulis menyadari kemampuan dan keterbatasan yang dimiliki oleh penulis sehingga dalam penyusunan skripsi ini masih sangat jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca sekalian demi perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Pertama-tama penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tak terhingga karena penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari do'a dan dukungan dari

berbagai pihak terutama kedua orang tua penulis Ayahanda tercinta Lexi Mailowa Budiman dan Ibunda tercinta Fatmah Achmad dan Reni Setianingsih, karena dengan dorongan semangat dan motivasi dari mereka yang membuat penulis tidak pernah patah semangat untuk menyelesaikan skripsi ini meskipun kadang ada sesuatu hal yang menghambat. Terima kasih banyak karena tidak pernah berhenti mendidik dengan penuh kasih sayang serta tak pernah mengeluh dan bosan memberikan nasehat yang membangun dan memenuhi segala kebutuhan penulis dari kecil hingga sekarang ini.

Dalam penulisan skripsi ini penulis banyak mendapatkan kesulitan tapi kesulitan-kesulitan tersebut dapat dilalui dan diselesaikan berkat adanya banyak bantuan dari berbagai pihak. Melalui kesempatan ini pula penulis ingin menghaturkan rasa terima kasih yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berjasa selama proses penulisan hingga rampungnya skripsi ini, yakni kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin, ibu Prof. Dr. dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan I, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar,S.H.,M.H selaku Wakil Dekan II, dan Bapak Dr. Hasrul, S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H. selaku pembimbing I dan bapak Dr. Muh. Ilham Arisaputra,S.H.,M.Kn selaku pembimbing II yang telah meluangkan

waktunya untuk membimbing penulis dengan penuh rasa sabar dan memberikan arahan yang mendidik bagi penulis hingga terselesaikannya skripsi ini.

4. Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H.,M.Hum. dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan,S.H.,M.H. selaku dosen penguji yang telah memberikan kritik yang membangun dan sarannya demi kesempurnaan skripsi ini.
5. Bapak Dr. Maskun, S.H.,LL.M selaku penasihat akademik penulis selama berada dibangku kuliah, yang selalu memberikan bimbingan kepada penulis selama perjalanan studi di Fakultas Hukum Unhas.
6. Bapak dan ibu dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terkhusus dosen bagian Hukum Pidana atas pendidikan dan ilmu yang telah diberikan selama ini kepada penulis
7. Seluruh pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu banyak selama ini. Terutama Kak Ippang, Pak Minggu, Pak Appang, Pak Budi, Pak Ronny, Pak Usman, dan Kak Anil beserta seluruh Ibu Bapak kantin yang banyak membantu penulis sejak dari awal kuliah hingga akhir studi penulis
8. Andi Muhammad Late Reza, Alia Amanda Abadi, Adelina Clarissa Harlyne, Muhammad Resatiawan yang selalu memberikan semangat, motivasi, drongan dan banyak membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi penulis

9. Teman-teman penulis Amalia Irfan, Angel Monica Seren, Nur Afti Aulia, Fifdy Nur Ramadhandy, Rizky Hadi Eka Putra, M.Imran, selviana, ani, atas semua jasa-jasanya selama ini kepada penulis
10. Teman-teman KKN Unhas Gel. 101 Desa Sungai Besar, Selangor, Malaysia, Pinky Ananda, Muhammad Ayub, Karina Gozali, atas pengalaman, kerjasama yang baik, dan waktu satu bulan yang sangat menyenangkan.
11. Serta semua pihak yang telah banyak membantu demi terselesaikannya skripsi ini yang tidak bisa saya sebutkan satu demi satu.

Semoga Allah SWT senantiasa menilai perbuatan kita sebagai ibadah dan membalas segala perbuatan kita semua dengan segala kemudahan dan kebaikan yang diberikan-Nya. Amin. Dan pada akhirnya penulis mengucapkan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya jika skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan, namun semoga ada manfaat yang dapat diambil, terutama dalam perkembangan hukum di Indonesia.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 15 Oktober 2020

Penulis

Amaliah Ananda Abadi

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Keaslian Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Sistem Informasi Geografis (SIG)	14
1. Pengertian Sistem Informasi Geografis (SIG).....	14
2. Tujuan Penerapan Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)	16
B. Informasi Pertanahan	17
1. Informasi Pertanahan Pasca Diundangkannya Undang- Undang Keterbukaan Informasi Publik	17
2. Jenis-Jenis Informasi Pertanahan Dalam Undang- Undang Keterbukaan Informasi Publik	18

3. Asas dan Tujuan Keterbukaan Informasi Pertanahan.	21
.....
.....
C. Penguasaan Dan Pemilikan Hak Atas Tanah	23
1. Pengertian Penguasaan Tanah	23
2. Pengaturan Hak Penguasaan Atas Tanah.....	26
3. Hierarki Penguasaan Tanah	28
D. Badan Pertanahan Nasional (BPN)	36
1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional (BPN)	36
2. Tugas dan Kewenangan Badan Pertanahan Nasional	38
BAB III METODE PENELITIAN	42
A. Tipe Penelitian	42
B. Lokasi Penelitian	42
C. Populasi dan Sampel	43
D. Jenis dan Sumber Data.....	44
E. Teknik Pengumpulan Data	44
F. Analisis Data	45
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	46
A. Implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional dalam Rangka Memberikan Kepastian Hukum	46
B. Kendala dalam Implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional	76
BAB V PENUTUP	92
A. Kesimpulan	92
B. Saran	93
DAFTAR PUSTAKA	94

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1	Tanggapan Responden mengenai Durasi Waktu yang Diperlukan dalam Melakukan Pencanharian Per Satu Bidang Tanah dalam SIG 57
Tabel 2	Tanggapan Responden Mengenai Penyajian Informasi dalam SIG BPN 59
Tabel 3	Tanggapan Responden yang Masih Mengunjungi/Sudah Tidak Mengunjungi BPN untuk Mengajukan Permohonan Pengecekan Atas Suatu Bidang Tanah 60
Tabel 4	Tanggapan Responden Mengenai Ketepatan/Keakurasian Informasi yang Disajikan dalam SIG 66
Tabel 5	Tingkat Kepuasan Responden dalam Penggunaan SIG 67
Tabel 6	Tanggapan Responden mengenai Kemudahan dalam Pengoperasian SIG 79
Tabel 7	Tanggapan Responden mengenai Ada/Tidaknya Kendala yang Ditemui dalam Pengoperasian SIG 82
Tabel 8	Tanggapan Responden mengenai Jenis Kendala yang dalam Pengoperasian SIG 83
Tabel 9	Tanggapan Responden mengenai Banyaknya Kendala yang Telah Dialami Selama Mengoperasikan SIG 84

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Penyajian Informasi dalam Peta Bidang Tanah.....	62
Gambar 2	Penyajian Informasi dalam Aplikasi Sentuh Tanahku.....	63
Gambar 3	Portal BPN yang sedang dalam Pemeliharaan	85
Gambar 4	Kendala Jaringan dalam Mengakses Peta Bidang Tanah melalui Portal BPN	86
Gambar 5	Kendala dalam Mengakses Aplikasi Sentuh Tanahku.....	87

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), menjamin kesejahteraan rakyat meliputi aspek yang sangat luas terdiri dari aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya yang sangat dibutuhkan bagi kehidupan masyarakat. Berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945¹, kebijakan pertanahan ditujukan untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.²

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya mempunyai kewenangan-kewenangan dalam mengelola sumber daya alam sebesar-besarnya untuk kemaslahatan rakyat, yang antara lain adalah hak menguasai negara atas tanah. Hak menguasai negara merupakan instrumen (bersifat instrumental), yang tujuannya adalah dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA).

¹ Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 : "Bumi, air, dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat."

² Maria S.W. Sumardjono. 2009. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi (Edisi Revisi)*. Jakarta : Kompas. Hlm. 40.

Berdasarkan hak menguasai negara, penyelenggaraannya pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa yang pada dasarnya.³

Sebagai perwujudan dari ketentuan Pasal 2 UUPA, negara melalui badan pemerintahannya membentuk suatu lembaga yang secara khusus diberi kewenangan dan mempunyai tugas dalam melaksanakan segala kegiatan pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pemerintahan yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berada di bawah naungan Menteri Agraria Tata Ruang.⁴

Keberadaan BPN yang secara khusus di bidang pertanahan memiliki banyak fungsi dan peran. Di dalam menjalankan kewenangannya, BPN memiliki fungsi pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan.⁵ Selanjutnya, berdasarkan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan ditentukan bahwa dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001, negara memberikan kewenangan kepada BPN untuk

³ Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA.

⁴ Wikipedia. *Badan Pertanahan Nasional*. Sumber : https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional diakses tanggal 17 September 2019.

⁵ Pasal 2 huruf a dan huruf r Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional,

melakukan percepatan di bidang pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan, salah satunya meliputi penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah serta penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-commerce* dan *e-payment*.⁶

Ketentuan di atas pada dasarnya merujuk pada fungsi BPN ditujukan untuk mewujudkan agar terciptanya sistem administrasi pertanahan yang akuntabel yang menyangkut tentang penyajian informasi data fisik dan data yuridis dari kegiatan pendaftaran tanah, dimana berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, suatu kegiatan pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, serta terbuka. Khususnya menyangkut mengenai asas terbuka, data dari hasil pendaftaran tanah harus dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Penyelenggaraan administrasi pertanahan yang terbuka dan transparan akan mendukung penyelenggaraan administrasi yang akuntabel.⁷

Guna memenuhi fungsi dan peran BPN di atas dan mewujudkan asas terbuka dalam pendaftaran tanah serta menghadapi tantangan

⁶ Pasal 1 huruf b angka 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

⁷ Muhammad Ilhan Arisaputra, et.al. 2017. *Akuntabilitas Administrasi Pertanahan Dalam Penerbitan Sertifikat*. Jurnal Mimbar Hukum, Volume 29 Nomor 2, Juni 2017. Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Hlm. 278.

keterbukaan informasi publik dewasa ini, Kementerian Agraria/Tata Ruang melakukan inovasi dalam meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat, yakni dengan pemanfaatan Sistem Informasi Geografis (SIG) pertanahan. SIG adalah suatu sistem berbasis komputer yang digunakan untuk menyimpan, manipulasi dan keluaran informasi geografi. Subsistem ini juga melakukan manipulasi dan pemodelan data untuk menghasilkan informasi yang diharapkan.⁸

Kemunculan SIG juga merupakan perwujudan dari Undang-Undang Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disingkat UU KIP). Pasal 2 ayat (1) UU KIP menentukan bahwa “setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik.” Selanjutnya, Pasal 2 ayat (3) UU KIP menentukan lebih lanjut bahwa “setiap informasi publik harus dapat diperoleh setiap pemohon informasi publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.” Berdasarkan ketentuan dalam UU KIP memberikan hak kepada setiap masyarakat untuk memperoleh informasi publik sebagaimana dijamin dalam UU KIP. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa akses informasi merupakan hak setiap masyarakat yang dijamin oleh undang-undang, dimana perolehannya harus diperoleh dengan cepat dan sederhana sesuai dengan asas terbuka yang dianut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997.

⁸ Aronoff dalam Christofer Apriano Mango. 2019. *Pembuatan Sistem Informasi Geografis Peta Bidang Tanah Berbasis Web Mapping*. Ringkasan Skripsi. Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan, Institut Teknologi Malang. Malang. Hlm. 7.

Adanya hak informasi masyarakat sebagaimana diatur dalam UU KIP menjadi suatu dasar diterapkannya SIG oleh BPN, yaitu agar masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi yang terkait dengan lokasi dan objek yang dipekatkan, merepresentasikan objek dalam bidang tanah secara spasial. Adapun data-data yang disajikan dalam SIG adalah informasi terkait lokasi tanah, status bidang tanah, luas bidang tanah dan data-data lain terkait dengan tanah.⁹

Melalui SIG yang dimanfaatkan oleh BPN, memungkinkan digabungkannya data dari informasi dari peta, citra satelit, serta survei lapangan yang kemudian ditampilkan dalam layar komputer. Pencarian data mengenai informasi suatu objek bidang tanah, penggabungan, analisis dan permodelannya dapat dilakukan menjadi jauh lebih efisien dan efektif, dimana dengan digabungkannya SIG ke dalam jaringan komunikasi seperti internet, maka jangkauan sistem ini semakin luas karena dapat di akses oleh publik secara luas, khususnya oleh pihak-pihak yang membutuhkan informasi atas suatu bidang tanah.¹⁰

Anugerah A. Sahamony menjelaskan bahwa pada intinya SIG adalah konsep pemetaan secara digital yang sudah digunakan di BPN untuk memudahkan perencanaan pembangunan. Dengan SIG, mempermudah aktifitas mobilisasi, yakni dengan memanfaatkan *Global Positioning System (GPS)*, dimana masyarakat diberi akses untuk

⁹ Anugerah A. Sahamony selaku staf analis penatagunaan tanah dan kawasan tertentu, Wawancara, Kantor Pertanahan Kota Makassar, Makassar, 8 November 2019.

¹⁰ Kementerian Agraria/Tata Ruang. *GISTARU*. <http://tataruang.atr-bpn.go.id/Berita/Detail/1030> diakses tanggal 5 September 2019.

mengetahui lokasi, letak bidang tanah, informasi yang terkait dengan tanah dan kesesuaian peruntukan bidang tanah.¹¹

Dengan memanfaatkan SIG secara terpadu, memungkinkan setiap orang dapat mengakses segala informasi pertanahan. Namun, dalam praktiknya terkadang titik bidang tanah yang diakses dengan memanfaatkan SIG tidak sesuai dengan apa yang diminta. Terhadap BPN sendiri, dalam penggunaan SIG dengan sistem GPS seperti kegiatan pengukuran tanah, masih jarang digunakan. Hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai bidang tanah yang telah didaftarkan, sedangkan seperti yang diketahui, tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.¹²

Selain itu, dalam kenyataannya di masyarakat, kehadiran SIG belum dapat membantu dan memudahkan masyarakat yang berkepentingan dalam administrasi pertanahan, seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam melakukan pengecekan suatu sertifikat tanah sebelum melakukan pembuatan akta tanah, dimana PPAT atau stafnya yang bersangkutan masih perlu untuk mendatangi kantor pertanahan setempat untuk mengajukan permohonan pengecekan. Hal ini karena informasi

¹¹ Anugerah A. Sahamony selaku staf analis penatagunaan tanah dan kawasan tertentu, Wawancara, Kantor Pertanahan Kota Makassar, Makassar, 8 November 2019.

¹² Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

bidang tanah dalam SIG belum lengkap menjelaskan subjek hukum, bidang tanah dan titik kordinatnya serta dipandang belum akurat untuk dilakukan pengecekan pada perangkat sendiri. Di samping itu, kendala lain yang timbul adalah pengoperasian SIG sulit untuk diakses masyarakat karena tidak semua masyarakat paham dalam menggunakan teknologi.¹³

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengangkat judul “Implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional.”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka memberikan kepastian hukum?
2. Apakah terdapat kendala dalam implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka memberikan kepastian hukum.

¹³ Anugerah A. Sahamony selaku staf analis penatagunaan tanah dan kawasan tertentu, Wawancara, Kantor Pertanahan Kota Makassar, Makassar, 8 November 2019.

2. Untuk mengetahui kendala dalam implementasi kendala dalam implementasi Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum agraria di Indonesia.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran khususnya kepada para praktisi hukum serta masyarakat mengenai kehadiran dan penggunaan Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini bertujuan untuk melihat apakah karya ilmiah ini ada kemiripan dengan karya ilmiah sebelumnya. Bahwa karya ilmiah skripsi dengan judul Implementasi Sistem Informasi Geografis (Sig) Oleh Badan Pertanahan Nasional yang ditulis oleh penulis belum pernah ditulis oleh orang lain dalam bentuk skripsi, tesis, dan disertasi. Adapun karya ilmiah dengan tema yang menyerupai beberapa kali ditulis dalam bentuk jurnal namun dengan objek dan pembahasan yang sangat berbeda yang akan penulis uraikan sebagai berikut:

1. Jurnal dengan judul “Perancangan Sistem Informasi Geografis Pelayanan Peta Tematik Nilai Tanah Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Serang” oleh Sutanto, Widyawati, Dodi Irawan, dalam jurnal SIMIKA Vol. 2. No. 2 Tahun 2019. Bahwa hasil penulisan dalam jurnal tersebut memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan penelitian penulis yang dalam hal ini pada intinya menjelaskan bahwa Sistem Informasi Geografis (SIG) atau disebut juga Sistem Informasi Geografis (GIS), ujung-ujungnya mengalami perkembangan yang signifikan seiring dengan kemajuan teknologi informasi. SIG adalah sistem informasi berbasis komputer yang menggabungkan elemen peta (geografis) dan informasi tentang peta (atribut data) yang dirancang untuk memperoleh, mengolah, memanipulasi, menganalisis, mendemonstrasikan dan menampilkan data spasial untuk melengkapi perencanaan, proses dan selidiki masalahnya. Maka dibuatlah peta tematik nilai tanah yang menggambarkan besaran nilai tanah atau harga pasar dan potensi tanah suatu wilayah, yang berfungsi sebagai informasi spasial (spasial) yaitu Peta Tematik Nilai Tanah, sebagai informasi nilai tanah. tanah di Kota Serang, pembuatannya membutuhkan data harga tanah berdasarkan nilai pasar.
2. Jurnal dengan judul “Sistem Informasi Pertanahan Partisipatif Untuk Pemetaan Bidang Tanahsebuah Tinjauan Pustaka komprehensif” oleh Fahmi Charish Mustofa, Trias Aditya, Heri Sutanta dalam

Jurnal Majalah Ilmiah Globe Volume 20 No. 1 April 2018: 01-12.

Bahwa hasil penulisan dalam jurnal tersebut memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan penelitian penulis yang dalam hal ini pada intinya menjelaskan bahwa Perkembangan teknologi informasi dan infrastruktur pendukungnya menciptakan peluang untuk dikembangkannya Sistem Informasi Pertanahan (SIP) yang lebih handal, efisien dan tepat waktu di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pertumbuhan kebutuhan informasi mengenai pertanahan yang lebih mudah diakses yang diminta oleh masyarakat (penerima kebijakan) dan pemerintah (pembuat kebijakan) meningkat lebih tinggi dari sebelumnya. Pengguna data dan informasi dewasa ini sangat kritis terhadap penyediaan layanan informasi pertanahan yang baik. Realitasnya ditemui kendala terkait belum tuntasnya pemetaan bidang tanah. Bidang tanah yang sudah terpetakan baru sekitar 44,5%. Sistem Informasi Pertanahan Partisipatif diusulkan untuk menciptakan lebih banyak kesempatan bagi masyarakat untuk dapat terlibat langsung dalam tahapan pemetaan bidang tanah. Pelibatan masyarakat selain menjamin berkurangnya sengketa, juga diharapkan untuk percepatan pemetaan bidang tanah. Tujuan yang hendak dicapai naskah ini adalah untuk merangkum isu-isu terbaru mengenai SIP-P untuk pemetaan bidang tanah dan mengembangkan skema konseptual untuk panduan penelitian yang lebih mendalam. Pendalaman

tinjauan literatur menghasilkan skema konseptual SIP-P untuk pemetaan bidang tanah. Hal-hal yang terangkum di dalam skema konseptual: sistem informasi yang telah ada, pendekatan partisipatif, kontrol kualitas dan usulan alur kerja pemetaan bidang tanah menggunakan platform SIP-P.

3. Jurnal dengan judul “Sistem Informasi Geografis Partisipatif (SIG-P) untuk menuntaskan pemetaan bidang tanah: peluang dan tantangan” oleh Fahmi Charish Mustofa, Trias Aditya, Heri Sutanta yang Dipresentasikan pada The 2ndCGISE (Conference on Geospatial Information Science and Engineering), “Menuju Pengelolaan Informasi Secara Spasial”, Hotel Novotel, Yogyakarta, 20 September 2014. Bahwa hasil penulisan dalam jurnal tersebut memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan penelitian penulis yang dalam hal ini pada intinya menjelaskan bahwa Perkembangan teknologi informasi dan GIS memicu peluang dibangunnya sistem informasi pertanahan yang lebih efisien, aktual dan akurat. Sementara itu dilain pihak kebutuhan masyarakat (sebagai penerima kebijakan) dan pemerintah (sebagai pembuat kebijakan) semakin tinggi terhadap data dan informasi yang aktual dan akurat. Pengguna data dan informasi semakin menuntut dan kritis dalam era keterbukaan informasi sekarang ini. Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai penyedia layanan pertanahan telah sedemikian rupa berproses dalam perjalanannya

mengakomodasi berbagai tuntutan masyarakat di bidang pertanahan. Pemanfaatan teknologi sistem informasi dikembangkan BPN untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, antara lain melalui LOC, KKP dan terakhir dengan dukungan teknologi internet yakni KKP-Web. Dalam perjalanannya banyak tuntutan yang berhasil dipenuhi, namun tidak bisa dipungkiri masih terdapat permasalahan dalam penuntasan pemetaan bidang tanah sebagai bagian paling esensial dalam pembangunan basisdata pertanahan yang baik. SIGP memunculkan peluang dengan pendekatan berbasis partisipasi, dimana terdapat potensi efisiensi yang perlu digarisbawahi. Sementara dilain sisi SIGP masih menyisakan tantangan berkaitan dengan kontrol kualitas dan prosedur standar.

4. Jurnal dengan judul “Aplikasi Sistem Informasi Geografis Untuk Analisis Persebaran Penggunaan Lahan Di Kota Malang, Jawa Timur” oleh Dessy Apriyantid dan Rina Muthia Harahap, dalam Jurnal Teknologi, Vol. II, Edisi 34, Periode Juli-Desember 2019 (1-5). Bahwa hasil penulisan dalam jurnal tersebut memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan penelitian penulis yang dalam hal ini pada intinya menjelaskan bahwa Harmonisasi dengan rencana penggunaan lahan harus diatur dalam perencanaan tata ruang sehingga setiap area tanah dapat memberikan manfaat yang optimal dan berkelanjutan dan dibudidayakan secara efisien dan

seimbang sambil menghormati hak-hak masyarakat, itu akan cepat dipersiapkan dan diatur ketika tersedia penggunaan lahan peta dan penggunaan lahan skala besar. Dalam Pasal 40 Peraturan Badan Pertanahan Nasional No. 4 tahun 2006 yang mengatur tugas dan Potensi Sub Bagian Tematik Tanah di Kantor Pertanahan sedang menyiapkan survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik, survei potensi tanah, pemeliharaan teknis petugas peralatan dan pembinaan penaksir tanah terkomputerisasi. Bagian Pemetaan Tematis menyediakan Peta Tematik, di sisi lain pengukuran dan bagian survei menyediakan Peta Pendaftaran Tanah. Peta kedua menggambarkan hasil sejauh ini belum dibagikan di jajaran Kantor Pertanahan untuk masing-masing komponen dalam pembuatan dan memiliki sistem koordinat peta dan skala yang berbeda, sehingga informasi yang diberikan sebagai hasil data masih sebagian dimiliki oleh Kantor Pertanahan tidak dapat memberikan informasi dan hasil maksimal, dan biaya pemetaan menjadi sangat besar. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan hasil yang akurat dan peta yang menyeluruh tentang pembagian bidang tanah lengkap dengan penggunaan lahan terutama di Kedungkandang, Kota Malang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Informasi Geografis (SIG)

1. Pengertian Sistem Informasi Geografis (SIG)

Istilah “geografis” merupakan bagian dari “spasial” (keruangan). Kedua istilah ini sering digunakan secara bergantian sehingga timbul istilah yang ketiga, yaitu geospasial. Ketiga istilah ini mengandung pengertian yang sama dalam konteks Sistem Informasi Geografis (SIG). Penggunaan kata “geografis” mengandung pengertian suatu persoalan mengenai bumi, permukaan dua atau tiga dimensi. Sedangkan, Sistem Informasi Geografis merupakan suatu kesatuan formal yang terdiri dari berbagai sumber daya fisik dan logika yang berkenaan dengan objek-objek yang terdapat di permukaan bumi.¹⁴

Menurut Prahasta, SIG merupakan suatu bidang kajian ilmu dan teknologi yang belum terlalu lama dikembangkan, digunakan oleh berbagai bidang atau disiplin ilmu, dan berkembang dengan cepat. SIG juga merupakan sebuah sistem komputer yang digunakan untuk mengumpulkan, memeriksa, mengintegrasikan dan menganalisis informasi-informasi yang berhubungan dengan permukaan bumi.¹⁵

¹⁴ Tjam Bui Liat dalam I Komang Adi Paramarta. 2013. *Sistem Informasi Geografis Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Buleleng Berbasis Web*, Volume 2, Nomor 3, Desember 2013. Universitas Katolik Widya Madnira, Kupang. Hlm. 244.

¹⁵ Prahasta dalam Budi Santosa, et.al. 2014. *Sistem Informasi Geografis Penataan Ruang dan Bangunan Berbasis Web Di Kantor Dinas Cipta Karya, Tata Ruang dan Perumahan Kota Pontianak*. Jurnal Telematika, Vol. 10 No. 2, Januari 2014. Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Yogyakarta. Hlm. 155-156.

Chang mengemukakan bahwa SIG berkenaan dengan data spasial yang berhubungan dengan geometri bentuk keruangan dan data atribut yang memberikan informasi tentang bentuk keruangannya. SIG merupakan sub-sistem dari Sistem Informasi Spasial yang mengelola informasi spasial berskala kecil.¹⁶ Selanjutnya, Zainun Arham berpendapat bahwa :¹⁷

Sistem Informasi Geografis juga merupakan sejenis perangkat lunak yang dapat digunakan untuk pemasukan, penyimpanan, manipulasi, menampilkan dan keluaran informasi geografis berikut atribut-atributnya. Data yang terdapat dalam SIG ada 2 (dua), yaitu :

- a. Data Spasial, merupakan data yang menggambarkan bentuk atau penampakan objek di permukaan bumi. Data spasial dalam SIG dibedakan menjadi titik (*point*), garis (*line*), dan area (*polygon*).
- b. Data Atribut, merupakan data deskriptif yang menyatakan nilai dari data spasial. Data atribut akan tersimpan dalam bentuk tabel atau sering disebut data tabular.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya SIG adalah suatu sistem yang digunakan untuk menggambarkan permukaan bumi serta informasi-informasi yang sehubungan dengan permukaan bumi, yang di dalamnya terdapat data spasial dan data atribut.

2. Tujuan Penerapan Sistem Informasi Geografis (SIG) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)

¹⁶ Chang dalam Fahmi Charish Mustofa. 2018. *Pengembangan Sistem Informasi Spasial Lingkungan Badan Pertanahan Nasional*. Departemen Teknik Geodesi Fakultas Teknik Universitas Gajah Mada. Yogyakarta. Hlm. 5.

¹⁷ Zainun Arham dalam I Komang Adi Paramarta. *Op.Cit.* Hlm. 224.

Program layanan *online* SIG merupakan pelaksanaan amanat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “setiap warga negara Indonesia memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh informasi penataan ruang.” Peluncuran layanan *online* SIG juga merupakan implementasi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Satu Peta karena peta tata ruang sebagai salah satu dari 85 (delapan puluh lima) peta tematik. Selain itu juga peluncuran layanan *online* SIG untuk mendukung *Online Single Submission*.¹⁸

Pembentukan SIG adalah sebagai tujuan untuk mendorong pembangunan yang tertib tata ruang. Menteri ATR/BPN mengamanatkan bahwa dengan terbukanya tata ruang, diharapkan kesadaran masyarakat akan meningkat dan selanjutnya masyarakat berperan aktif dalam pengawasan tata ruang.¹⁹

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tujuan pelaksanaan dari SIG adalah sebagai berikut :

1. Mendukung *Online Single Submission*;

¹⁸ Siaran Pers Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Direktorat Jenderal (Ditjen) Tata Ruang. Sumber : <https://www.atrbpn.go.id/Beranda/kementerian-atrbpn-luncurkan-layanan-online-gis-taru-76419> diakses tanggal 1 Juli 2019.

¹⁹ Anonim. *Hari Agraria dan Tata Ruang Nasional 2018, Walikota Gandeng BPN di Mall Pelayanan Publik*. Sumber : <https://bekasilautproperty.com/hari-agraria-tata-ruang-nasional-2018-wali-kota-gandeng-bpn/4848/> diakses tanggal 1 Juli 2019.

2. Mendukung terselenggara informasi pertanahan dan penataan ruang dengan tertib, terpadu, berhasil guna, dan berdaya guna sehingga terjamin keakuratan, kemutakhiran, dan kepastian hukum
3. Sebagai upaya untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses pengawasan tata ruang; dan
4. Menanggulangi pelanggaran tindak pidana penataan ruang.

B. Informasi Pertanahan

1. Informasi Pertanahan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik

Seiring meluasnya gaung keterbukaan informasi publik, instansi pemerintah di bidang pertanahan juga tidak terlepas dari sorotan publik yang membutuhkan informasi di bidang pertanahan. Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.²⁰

Adapun jenis informasi yang diminta kepada seluruh instansi pertanahan tersebut sebagian besar adalah informasi tentang :

- a. Penerbitan Surat Hak Milik (SHM);
- b. Hak Guna Usaha (HGU);

²⁰ Pasal 1 angka 2 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

- c. Akta Jual Beli (AJB);
- d. Status Kepemilikan Tanah ;
- e. Daftar Tanah Terlantar;
- f. Surat *Erfacht Verponding Afdelling* ;
- g. Pembebasan Tanah; dan
- h. Peta Topografi.²¹

2. Jenis-Jenis Informasi Pertanahan dalam UU keterbukaan Informasi Publik

Astrid Debora mengemukakan bahwa Pasca lahirnya UU KIP lebih lanjut memperkenalkan pembagian yang lebih spesifik dari informasi terbuka dan informasi yang dikecualikan, yakni sebagai berikut:²²

1) Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan

- a. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala (Pasal 9 UU KIP)

Yang dimaksud dengan berkala adalah secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu. Informasi ini antara lain meliputi: informasi yang berkaitan dengan Badan Publik, kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait, laporan keuangan, dan/atau informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Badan Publik diberikan

²¹ Astrid Debora. 2016. *Status Informasi Pertanahan Di Rezim Keterbukaan Informasi Publik* (disampaikan pada FGD Informasi Publik pada Dokumen Pertanahan yang diselenggarakan oleh Komisi Informasi Pusat). Sumber : <https://icel.or.id/wp-content/uploads/Status-Informasi-Pertanahan-di-Rezim-Keterbukaan-Informasi.pdf>. Hlm. 4, diakses tanggal 1 Juli 2019.

²² *Ibid.* Hlm. 4-6.

“kebebasan” untuk menentukan lebih lanjut informasi apa yang dikategorikan secara berkala sehingga wajib diumumkan dan disediakan secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu. Jika dilihat dari kewajiban penyediaan dan pengumuman secara berkala oleh Badan Publik, seyogyanya ketiadaan informasi berkala dalam media informasi Badan Publik dapat langsung menjadi alasan keberatan tanpa perlu mengajukan permohonan informasi terlebih dahulu, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b UU KIP.

b. Informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta (Pasal 10 UU KIP)

Yang dimaksud dengan serta-merta adalah spontan, saat itu juga. Informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta adalah informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak atau ketertiban umum, seperti: informasi gunung meletus dan arah letusannya, informasi rencana demo buruh atau demo angkutan umum yang melibatkan massa yang banyak atau berpotensi mengakibatkan kemacetan yang luar biasa, ataupun informasi tentang penyakit menular. Tujuan pengumuman informasi ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada publik untuk mengantisipasi kemungkinan terburuk dari suatu fenomena alam atau sosial.

Terhadap ketiadaan informasi serta-merta, UU KIP dan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar

Layanan Informasi Publik (Perki SLIP) mengatur perihal mekanisme keberatan karena jenis informasi ini, apabila terlambat diterima oleh pihak yang membutuhkan informasi sudah tidak memiliki kegunaan lagi. Karena tujuan awal pengumuman informasi ini untuk mengantisipasi kemungkinan buruk yang muncul dari suatu fenomena alam atau sosial tidak tercapai. Namun demikian, ada mekanisme pidana yang dapat ditempuh, sesuai dengan Pasal 52 UU KIP.

c. Informasi yang wajib tersedia setiap saat (Pasal 11 UU KIP)

Dilihat dari asal katanya, informasi yang wajib tersedia setiap saat dapat berarti informasi yang wajib tersedia setiap saat, ada atau tidak ada permohonan informasi. Selain itu, dapat juga diartikan informasi yang tersedia pada saat permohonan informasi dilakukan. Artinya, Badan Publik tidak membutuhkan waktu lama untuk penyediaan informasi ini. Sama halnya dengan informasi berkala, semestinya terhadap ketiadaan informasi yang wajib tersedia setiap saat dapat langsung diajukan keberatan.

2) Informasi yang Dikecualikan

Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.”

Ketentuan tersebut memberikan pengertian bahwa pengecualian suatu informasi dilakukan melalui proses pengujian tentang konsekuensi yang timbul dari pemberian informasi tersebut. Konsekuensi ini diatur lebih rinci dalam Pasal 17 UU KIP, yaitu:

- a. Informasi yang apabila dibuka dapat menghambat proses penegakan hukum
- b. Informasi yang apabila dibuka dapat mengganggu perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat
- c. Informasi yang apabila dibuka dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara
- d. Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia
- e. Informasi yang apabila dibuka dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional
- f. Informasi yang apabila dibuka dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri;
- g. Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
- h. Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkap rahasia pribadi;
- i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
- j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.²³

3. Asas dan Tujuan Keterbukaan Informasi Pertanahan

Informasi yang tersedia di lingkungan BPN merupakan informasi publik, yakni informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan

²³ Saragih Alamsyah. 2012. *Pengecualian Informasi di Bidang Publik Negara*. Jakarta : Sekretariat Informasi Pusat. Hlm. 23-24.

badan publik lainnya serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.²⁴ Asas Keterbukaan menjadi salah satu asas utama untuk menjamin bahwa para stakeholders dapat mengandalkan proses pengambilan keputusan, pengelolaan aktivitas, serta dengan mudah memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Keterbukaan diwujudkan melalui pembinaan komunikasi secara penuh, terinci, dan jelas.²⁵

Keterbukaan informasi pertanahan di lingkungan BPN dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut :

1. Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik.
2. Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.
3. Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
4. Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan undang-undang, kepatutan, dan kepentingan umum.²⁶

Adapun keterbukaan informasi pertanahan di lingkungan BPN, yakni

:

²⁴ Kementerian ATR/Tata Ruang. *Sekilas Tentang Pejabat Pengelola INFORMASI DAN Dokumentasi*. <https://www.atrbpn.go.id/Ppid/Sekilas> diakses tanggal 13 Maret 2019.

²⁵ Rakhmat Wiwin Hisbullah. Faridah Patittingi. Zulkifli Aspan. "Asas Publisitas Pada Pelaksanaan Program Nasional Agraria Dalam Rangka Mewujudkan Efektivitas Pelayanan Publik". *Madani Legal Review*. Fakultas Hukum Unhas. Vol. 2 No. 1 Juni 2018. hlm. 48.

²⁶ Kementerian ATR/Tata Ruang. *Op. cit.*

1. Memberikan standar dalam melaksanakan pengelolaan dan pelayanan Informasi Publik.
2. Meningkatkan pelayanan Informasi Publik yang berkualitas.
3. Menjamin pemenuhan hak warga negara untuk memperoleh Informasi Publik.
4. Menjamin terwujudnya tujuan penyelenggaraan keterbukaan Informasi Publik.²⁷

Berdasarkan asas dan tujuan tersebut di atas, dengan adanya pelayanan informasi pertanahan diharapkan dapat terwujudnya Pelayanan Informasi Publik yang sesuai dengan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik dan akuntabel dalam pemenuhan hak atas informasi bagi publik.

C. Penguasaan Dan Pemilikan Hak Atas Tanah

1. Konsep Penguasaan dan Pemilikan Tanah

Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Dari ketentuan dalam UUPA, dapat dilihat negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan

²⁷ *Ibid.*

atau badan hukum (subjek hak) bahkan menjamin, mengakui, melindungi hak-hak tersebut untuk diman-faatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya dan tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.²⁸

Pengertian “penguasaan” dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik.²⁹ Penguasaan secara yuridis dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.³⁰ Namun, ada juga penguasaan yuridis biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak

²⁸ Sri Susyanti Nur. “Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing Sebagai Aset Pemerintah Daerah”. *Hasanuddin Law Review* Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Vol. 1 No. 1. April 2015. hlm. 91.

²⁹ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kedua Belas, Edisi Revisi. Jakarta : Djambatan. Hlm. 23.

³⁰ Urip Santoso. 2005. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta : Prenada Media Grup. Hlm. 73.

jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah.³¹

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di hakinya. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.³²

Boedi Harsono mengemukakan bahwa :³³

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu lembaga hukum konkret (biasanya disebut hak) jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Sebagai contoh dapat dikemukakan hak-hak atas tanah yang disebut dalam ketentuan konversi UUPA.

Berbeda dengan pendapat di atas, Satjipto Raharjo hanya melihat penguasaan hak atas tanah dalam arti fisik, yakni sebagai hubungan nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaannya. Baginya ukuran bagi suatu penguasaan atas tanah adalah pada kenyataan fisik. Oleh karena itu, penguasaan yang bersifat faktual. Pada umumnya, penguasaan dapat diperoleh dengan 2 (dua) cara, yaitu melalui cara

³¹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*

³² Aminuddin Salle. Abrar Saleng. A. Suriyaman A. Mustari Pide. Farida Patittingi. Sri Susyanti Nur. Kahar Lahae. 2010. *Bahan Ajar Hukum Agraria*. AS Publishing. Makassar. hlm. 94-95.

³³ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 23.

pengambilan (tanpa persetujuan dari penguasa sebelumnya), dan melalui proses penyerahan yaitu dengan persetujuan dari penguasa sebelumnya.³⁴

Pemilikan mempunyai arti tersendiri dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat tempat ia diterima sebagai suatu konsep hukum. Apabila dibicarakan dalam arti yang demikian itu, maka akan membicarakan pemilikan dalam konteks sosial, tidak lagi seperti kategori yuridis. Dalam konteks yang demikian itu, maka pemilikan bisa merupakan indeks, tidak hanya bagi tingkat kesejahteraan dari pemiliknya, tetapi juga kedudukan sosialnya.³⁵

Menurut Macperson :³⁶

Apabila mengartikan milik sebagai hak, bukan sebagai harta benda, berarti terdapat suatu klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik itu hak untuk menikmati sumber umum maupun hak perorangan atas harta benda tertentu. Implikasi logis dari definisi milik sebagai suatu klaim dapat dipaksakan, yaitu bahwa milik adalah hubungan politik antrapribadi. Satu-satunya lembaga yang cukup ekstensif untuk memaksanya adalah seluruh masyarakat yang terorganisasikan itu sendiri atau organisasi masyarakat yang khusus yaitu negara.

2. Pengaturan Hak Penguasaan Atas Tanah

Tanah dalam kehidupan mempunyai arti yang sangat penting oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang.

³⁴ Sahnun. 2018. *Hukum Agraria Indonesia (Edisi Revisi)*. Jakarta : Setara Press. Hlm. 73.

³⁵ Dias dalam Satjipto Raharjo dikutip dalam Sahnun. *Op.Cit.* Hlm. 75

³⁶ Macperson dalam Sahnun. *Op.Cit.* Hlm. 75-76.

Tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan perkebunan sehingga pada akhirnya tanah pulalah yang menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia. Tanah bagi kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi menyangkut pula masalah-masalah sosial, politik, budaya dan juga mengandung aspek pertahanan dan keamanan.³⁷

Pengaturan tentang tanah sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dapat dilihat pada berbagai peraturan perundang-undangan.³⁸ Menurut Urip Santoso, pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:³⁹

a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum

Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

1. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;

³⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, 2011. *Status Kepemilikan dan Fungsi Tanah Dalam Persekutuan Hidup Masyarakat Adat*. Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Vol. 19 Nomor 4, Desember 2011, Fakultas Hukum Unhas, Makassar. Hlm. 421.

³⁸ Maria S.W. Sumardjono. 2008. *Tanah dalam Perspektif hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta : Kompas. Hlm. 3.

³⁹ Urip Santoso, *Op.Cit.* Hlm. 74.

2. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
 3. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
 4. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
- b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret
- Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :
1. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
 2. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
 3. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
 4. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
 5. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.⁴⁰

3. Hierarki Penguasaan Tanah

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu lembaga hukum jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau bada hukum tertentu

⁴⁰ *Ibid.*

sebagai pemegang haknya.⁴¹ Adapun hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah sebagai berikut :

1) Hak Bangsa

Hak bangsa adalah merupakan hak penguasaan yang tertinggi yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang merupakan tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia.⁴² Hak Bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3) UUPA) yang dijelaskan dalam Penjelasan Umum II UUPA, yakni :⁴³

Selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimana pun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUPA di atas, menunjukkan bahwa hubungan antara bangsa dan bumi, air, serta luar angkasa Indonesia itu adalah bersifat abadi. Ini menunjukkan bahwa tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia⁴⁴ sehingga dalam keadaan bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat meniadakan atau memutuskan hubungan tersebut.⁴⁵

⁴¹ Boedi Harsono. *Op.Cit.* hlm. 24.

⁴² Sahnun. *Op.Cit.* hlm. 79.

⁴³ Penjelasan Umum UUPA, Bagian II : Dasar-Dasar Dari Hukum Agraria Nasional.

⁴⁴ Supriadi. 2018. *Hukum Agraria*. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm. 53-54.

⁴⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2014. *Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta : Kencana. Hlm.11.

Muhammad Ilham Arisaputra mengemukakan bahwa :⁴⁶

Kata “kepunyaan bangsa Indonesia” menunjukkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah milik seluruh rakyat Indonesia secara bersama-sama dan ebagai kekayaan nasional rakyat Indonesia. Dengan demikian, maka rakyat Indonesia mempunyai hak untuk mengelola bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

2) Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara atas tanah semata-mata beraspek publik, oleh karena itu di dalam melaksanakan tugas dan kewajiban mengelola tanah tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia.

Maka Pasal 2 ayat (1) UUPA menentukan sebagai berikut :

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas, perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi ada pengertian, yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu,⁴⁷ sebagaimana telah dimuat dalam

Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

⁴⁶ Muhammad Ilham Arisaputra. 2015. *Reforma Agraria Di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm. 298.

⁴⁷ *Ibid*. Hlm. 13.

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

Selanjutnya, dari penjelasan Pasal 2 menyatakan bahwa “soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Asas ini sangat penting untuk dipertahankan guna melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa serta wilayah Nasional Indonesia.⁴⁸ Mahfud MD yang dikutip oleh Rosnidar Sembiring mengemukakan bahwa:⁴⁹

Kata “dikuasai” atau “menguasai negara” tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atas semua sumber daya alam. Menguasai dalam hukum diartikan sebagai “mengatur”. Karena itu, wewenang dari konstitusi istilah menguasai bukan berarti pemilik langsung, melainkan mengatur bagaimana terjadinya hak milik dan bagaimana cara mengubah hak milik menjadi hak lain bagi pihak lain atau bagi kepentingan umum atau bagaimana hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁵⁰ Adapun kekuasaan negara yang dimaksud itu mengenai semua bumi, air, dan luar angkasa, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.⁵¹ Dalam prinsip hak menguasai, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak disubordinasikan

⁴⁸ Arba. 2018. *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm. 36.

⁴⁹ Rosnidar Sembiring. 2017. *Hukum Pertanahan Adat*. Jakarta : RajaGrafindo Persada. Hlm. 54.

⁵⁰ Pasal 2 ayat (3) UUPA.

⁵¹ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. *Op.Cit.* Hlm. 14.

kedudukannya di bawah negara karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan, dan penggunaan tanah serta hubungan dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Dengan demikian, segala perbuatan negara, dalam hal pemerintah, harus dapat mempertanggungjawabkan kepada masyarakat.⁵²

3) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan negara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 dan Pasal 2, maka di dalam Pasal 3 UUPA diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukan hak itu pada tempat yang sewajarnya.⁵³ Pasal 3 UUPA menentukan bahwa :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Mengutip pendapat Van Vallenhoven, Suriyaman Mustari Pide mengemukakan bahwa “yang dimaksud dengan hak ulayat adalah *beschikkingsrecht*, yakni menggambarkan hubungan antara masyarakat

⁵² Bernhard Limbong. 2015. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta : Pustaka Margaretha. Hlm. 111.

⁵³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. *Op.Cit.* Hlm. 15.

hukum adat dengan tanahnya tersebut.”⁵⁴ Sedangkan, yang disebut dengan pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat. Hak ulayat selain beraspek perdata juga beraspek publik. Ada yang teritorial, karena para warganya bertempat tinggal di wilayah yang sama. Adapula yang genealogik, yang para warganya terikat oleh pertalian darah, seperti suku dan kaum.⁵⁵

Penyebutan hak ulayat dan masyarakat hukum adat dalam Pasal 3 dan Pasal 2 ayat (4) UUPA tidak jelas dan samar-samar. Ketidakjelasan itu berakibat pada penjabaran hak ulayat juga menjadi tidak jelas, korang tersosialisasi dan tidak pernah dimanfaatkan, sehingga pasal-pasal tersebut menjadi pasal tidur saja. Rumusan masyarakat hukum adat terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adanya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau dasar keturunan.⁵⁶

Boedi Harsono mengemukakan bahwa :

Hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu :⁵⁷

1. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat;
2. Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang disandari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai *lebensraum*-nya.

⁵⁴ Suriyaman Mustari Pide. 2017. *Hukum Adat, Dahulu, Kini dan Akan Datang*. Jakarta : Kencana. Hlm. 119-120.

⁵⁵ Boedi Harsono. *Op.Cit.* Hlm. 281.

⁵⁶ Rosnidar Sembiring. *Op.Cit.* Hlm. 9.

⁵⁷ Boedi Harsono. *Op.Cit.*

3. Masih ada penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

4) Hak-Hak Atas Tanah

Hak atas tanah pada dasarnya adalah sebuah kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya, pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 (dua) tujuan. Yang pertama adalah untuk diusahakan (misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, dan peternakan), dan yang kedua adalah sebagai “tempat membangun sesuatu”, seperti untuk membangun gedung dan sebagainya.⁵⁸

Hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA yang menentukan bahwa :

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

Maria S.W. Sumardjono mengemukakan bahwa :⁵⁹

⁵⁸ Mohammad Machfud Zarqoni. 2015. *Hak Atas Tanah*. Jakarta : Prestasi Pustaka. Hlm. 36.

⁵⁹ Maria S.W. Sumardjono. *Op.Cit.* Hlm. 128.

Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batasan-batasan menurut UUPA dan peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi. Hal ini mengandung arti bahwa hak atas tanah itu disamping memberi wewenang juga membebaskan kewajiban kepada pemegang haknya.

Berdasarkan wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, dimana negara berwenang untuk menentukan dan memberikan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.⁶⁰

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menentukan sebagai berikut :

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

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

Hak-hak yang bersifat sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UUPA mengatur sebagai berikut :

⁶⁰ Nia Kurniati. 2016. *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan : Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori Dan Praktik*. Bandung : Refika Aditama. Hlm. 49.

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Hak-hak atas tanah dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dikatakan bersifat tetap, artinya hak-hak atas tanah tersebut tetap ada selama UUPA masih berlaku dan belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Sedangkan, hak-hak dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA dikatakan bersifat sementara karena hak tersebut akan hapus dalam waktu singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal, dan bertentangan dengan jiwa dan semangat yang dikandung oleh UUPA.⁶¹

D. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Keberadaan Badan Pertanahan Nasional sebagai suatu lembaga yang menangani urusan pertanahan di Indonesia diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat PP No. 20/2015). Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung

⁶¹ Sahnun. *Op.Cit.* Hlm. 83-84.

kepada Presiden. BPN dahulunya dikenal dengan sebutan “Kantor Agraria.”⁶² Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) PP No. 20/2015 mengemukakan bahwa “Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.” Lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2) mengemukakan BPN dipimpin oleh seorang Kepala.” Ketentuan tersebut sejalan dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menentukan bahwa tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Kecuali, kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain. Kegiatan-kegiatan tertentu yang dimaksud adalah kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala kantor pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametri dan lain-lain.

2. Tugas dan Kewenangan Badan Pertanahan Nasional

⁶² Wikipedia. Badan Pertanahan Nasional. Sumber : https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional, diakses tanggal 28 April 2019.

a) Tugas Badan Pertanahan Nasional

Berdasarkan Pasal 2 PP No. 20/2015, bahwa dalam melaksanakan tugasnya untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam menjalankan tugasnya, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi yaitu :⁶³

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.

Merujuk pada ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional juga mengatur bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas

⁶³ Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan.
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan program di bidang pertanahan.
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan.
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan.
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah.
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.
- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan.
- j. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.
- k. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain.
- l. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan.
- m. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
- n. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan.
- o. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan.
- p. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.
- q. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.
- r. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan.
- s. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan.
- t. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- u. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai tugas maupun fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja

Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan tersebut ditetapkan oleh

Kepala setelah mendapat persetujuan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara.⁶⁴

b) Kewenangan Badan Pertanahan Nasional

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

Adapun kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, bahwa dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang

⁶⁴ Pasal 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 yaitu melakukan percepatan di bidang :⁶⁵

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

Adapun terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dapat dibentuk lebih dari 1 (satu) Kantor Pertanahan di tiap kabupaten/kota.

BAB III

⁶⁵ Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.