

TESIS

**PELAKSANAAN FUNGSI OMBUDSMAN DALAM PENYELESAIAN
MALADMINISTRASI ATAS ALAS HAK KEPEMILIKAN TANAH YANG
TUMPANG TINDIH DI KALIMANTAN UTARA**

***IMPLEMENTATION OF THE OMBUDSMAN'S FUNCTION IN
RESOLVING MALADMINISTRATION ON OVERLAPPING LAND
OWNERSHIP RIGHTS IN NORTH KALIMANTAN***



**OLEH:
MASRIANAIRAH
B022172018**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN FUNGSI OMBUDSMAN DALAM PENYELESAIAN
MALADMINISTRASI ATAS ALAS HAK KEPEMILIKAN TANAH YANG
TUMPANG TINDIH DI KALIMANTAN UTARA**

***IMPLEMENTATION OF THE OMBUDSMAN'S FUNCTION IN
RESOLVING MALADMINISTRATION ON OVERLAPPING LAND
OWNERSHIP RIGHTS IN NORTH KALIMANTAN***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

MASRIANAIRAH

NIM: B022172018

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

TESIS

**PELAKSANAAN FUNGSI OMBUDSMAN DALAM PENYELESAIAN
MALADMINISTRASI ATAS ALAS HAK KEPEMILIKAN TANAH YANG
TUMPANG TINDIH DI KALIMANTAN UTARA**

Disusun dan diajukan oleh:

MASRIANAIRAH
NIM.B022172018

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 28 DESEMBER 2020

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui:

Komisi Penasihat



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.
Ketua



Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H.
Anggota

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



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

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

NAMA : MASRIANAIRAH
NIM : B022172018
PROGRAM STUDI : MAGISTER KENOTARIATAN

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tulisan saya berjudul **“PELAKSANAAN FUNGSI OMBUDSMAN DALAM PENYELESAIAN MALADMINISTRASI ATAS ALAS HAK KEPEMILIKAN TANAH YANG TUMPANG TINDIH DI KALIMANTAN UTARA”**, adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat buktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Desember 2020
Yang membuat pernyataan

A green revenue stamp (Meterai Tempel) with a value of 6000 Rupiah. The stamp features the Garuda Pancasila logo and the number 1B03CAHF83670974. A handwritten signature in black ink is written over the stamp.

MASRIANAIRAH

ABSTRAK

MASRIANAIRAH (B022172018) Pelaksanaan Fungsi Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Atas Alas Hak Kepemilikan Tanah yang Tumpang Tindih Di Kalimantan Utara (dibimbing oleh Farida Patittingi dan Zulkifli Aspan).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab terjadinya maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara. Untuk mengetahui proses penyelesaian maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih oleh Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara.

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian dilakukan di Kecamatan Tanjung Selor, Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Utara. adapun data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder, dengan tehnik studi lapangan (*Field Research*) dan studi pustaka (*Literature Research*), kemudian dianalisis secara kualitatif dengan penarikan kesimpulan secara induktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, (1) penyebab terjadinya maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah di Kalimantan Utara yaitu: Tidak diberlakukannya undang-undang dengan baik, Tidak adanya batas-batas tanah yang jelas, Mudahnya membuat SPPT (Surat Pernyataan Penguasaan Tanah), Kurangnya pengetahuan masyarakat tentang Alas Hak Atas Tanah dan Adanya Pembangunan. (2) proses penyelesaian maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih oleh Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara yaitu: melakukan Klarifikasi tertulis, Investigasi lapangan dan Pemanggilan, Penerbitan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP), dan Monitoring. Jadi dalam penyelesaian maladministrasi alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih tersebut, Ombudsman Kalimantan Utara tidak melakukan penyelesaian secara litigasi maupun non-litigasi karena produk akhir dari penyelesaian yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara hanya berupa rekomendasi.

Kata kunci: Ombudsman, alas hak kepemilikan tanah, tumpang tindih.

ABSTRACT

Masrianairah (B022172018) Implementation Of Ombudsman's Function In Resolving Maladministration On Overlapping Land Ownership Rights In North Kalimantan (preceptor by **Farida Patittingi**, and **Zulkifli Aspan**).

This study aims to determine the causes of maladministration on overlapping land ownership rights in North Kalimantan. This is to determine the form of maladministration settlement on overlapping land ownership rights by the Indonesian Ombudsman, the Representative of North Kalimantan.

This type of research is empirical juridical legal research. The research was conducted in Tanjung Selor District, Bulungan Regency, North Kalimantan Province. As for the data used, namely primary data and secondary data, with field study techniques (Field Research) and literature studies (Literature Research), then analyzed qualitatively by drawing inductive conclusions.

The results showed that, (1) the causes of maladministration of land ownership rights in North Kalimantan, namely: Not enforcing the law properly, the absence of clear land boundaries, the ease of making SPPT, Lack of public knowledge about the basis of land rights and Existence of Development. (2) the form of resolving maladministration on overlapping land ownership rights by the Ombudsman RI Representative of North Kalimantan, namely: conducting written clarifications, field investigations and summons, Issuance of the Final Audit Result Report (LAHP), and Monitoring. So in resolving the maladministration on the overlapping land ownership rights, the North Kalimantan Ombudsman did not undertake a litigation or non-litigation settlement because the final product of the settlement made by the Ombudsman RI Representative of North Kalimantan was only a recommendation.

Key words: Ombudsman, land ownership rights base, overlapping

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh..

Tidak ada kata yang patut terucap selain puji syukur kepada Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai persyaratan wajib bagi mahasiswa Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan. Salam dan shalawat tak lupa pula kita panjatkan kepada Baginda Rasulullah SAW.

Sebagai hamba Allah yang tidak luput dari kekurangan dan kesalahan, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih terdapat kekurangan-kekurangan di dalamnya. Oleh karena itu, penulis senantiasa mengharapkan saran dan kritik dari pembaca yang bersifat membangun demi kesempurnaan penulisan-penulisan selanjutnya.

Penyusunan tesis ini tidak lepas dari dukungan-dukungan dari berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing penulis menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang terlibat langsung dalam membantu dan membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini guna mendapatkan gelar Magister Kenotariatan.

Pertama-tama, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang tua tercinta Almarhum Ayahanda Jumardin dan Ibunda Nurtang serta mertua tercinta Almarhum Ayahanda Drs. Taslim

dan Ibunda Darnawaty yang senantiasa memotifasi penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang. Kepada saudara-saudara kandung penulis Asraruddin, A, Md, Nur Asnin, S.Pd, dan Almarhumah Mildayanti, serta saudara-saudara ipar penulis Zul Camrun, S.E, Muh. Rezky Pasaka, Siti Nurhaliza, dan Natasya Ayu Pancani yang selama ini menjadi penyemangat bagi penulis.

Dengan segala hormat dan kerendahan hati penulis mengatitkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum selaku pembimbing utama dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H. selaku pembimbing pendamping atas perhatian, pengertian, arahan serta bimbingan yang telah diberikan kepada penulis.

Penyusunan tesis ini tidak lepas dari dukungan-dukungan dari berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing penulis menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang terlibat langsung dalam membantu dan membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Pihak-pihak tersebut yaitu:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor, Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor I, Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D , selaku Wakil Rektor II, Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes, selaku Wakil Rektor III, dan Bapak Prof. Dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D, selaku Wakil Rektor IV. Universitas Hasanuddin.

2. Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H. Wakil Dekan I, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H.,M.H. Wakil Dekan II, Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H. Wakil Dekan III, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staff dan jajarannya.
4. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H, Dr. Kasman Abdullah, S.H.,M.H, selaku tim penguji yang telah mengarahkan penulis hingga dapat menyelesaikan tesis ini.
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang memberikan segala ilmu pengetahuan kepada penulis selama masa studi.
6. Seluruh staff akademik dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu penulis selama berada dilingkungan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Bakuh Dwi Tanjung selaku Asisten Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara Devisi Pencegahan, Ruth Pryscilla sebagai Kepala Subseksi Penanganan Sengketa, Konflik, dan Perkara, Mustani, S.P, selaku Pegawai Kantor Desa Gunung Seriang, Sumartoyo Tamen Liriu Bagian Pertanahan Kantor Desa Jelarai Selor, dan Bapak Warno selaku warga Kecamatan Tanjung Selor,

Kalimantan Utara, yang bersedia memberikan data dan wawancara untuk menunjang tesis ini.

8. Suami tercinta M. Aditio Nugroho, S.M, dan anak-anakku tersayang Arsyila Rindi P. Nugroho dan Ayesha Rania P. Nugroho, yang dengan segenap cinta, kasih, pengertian dan kesabarannya memberi dukungan kepada penulis.
9. Segenap keluarga besar Autentik-2 sebagai teman seperjuangan sejak memulai perkuliahan.
10. Sahabat semasa kuliah Hamida Arsyad, S.H., M.Kn, Sardia, S.H., Satria Nurul Suci, S.H., Nur Alimah Zain S.H., M.Kn, Supriadi Jufri S.H., M.Kn, Moh. Amri Gede, SH., MH. M.Kn. Nurul Amalia S.H., M.Kn., Annisa Backtiar, SH., Herson, S.H., M.Kn. Michelle SH., Mkn. terima kasih atas kebersamaan dan persaudaraannya selama ini.

Dan kepada semua pihak yang tak dapat penulis tuliskan namanya satu persatu. Semoga Allah membalas setiap bantuan yang telah diberikan sekecil apapun itu. Akhir kata, semoga tesis ini bisa bermanfaat dan berguna bagi kita semua, Amin Ya Rabbal Alamin....

Makassar, Desember 2020



Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	10
E. Orisinal Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Tinjauan Umum.....	13
1. Ombudsman	13
2. Maladministrasi.....	17
3. Hak Atas Tanah	19
4. Pendaftaran Tanah	23

5. Sertipikat Tanah	29
6. Surat Pernyataan Penguasaan Tanah	34
7. Masalah Sertipikat Tumpang Tindih.....	36
B. Tinjauan Teori	46
1. Teori Kepastian Hukum	46
2. Teori Penyelesaian Sengketa	49
C. Kerangka Pikir.....	52
D. Bagan Kerangka Pikir	54
E. Defenisi Operasional.....	55
BAB III METODE PENELITIAN	57
A. Tipe Penelitian	57
B. Lokasi Penlitan.....	58
C. Populasi dan Sampel	58
D. Jenis dan Sumber Data.....	59
E. Teknik Pengumpulan Data	60
F. Analisis Data	61
BAB IV HASIL PENELITIAN.....	62
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	62
B. Penyebab Terjadinya Maladministrasi Atas Alas Hak.....	
Kepemilikan Tanah yang Tumpang Tindih di.....	
Kalimantan Utara	70
C. Bentuk Penyelesaian Maladministrasi Atas Alas Hak	
Kepemilikan Tanah yang Tumpang Tindih Oleh Ombudsman...	
RI Perwakilan Kalimantan Utara	94

BAB V PENUTUP	114
A. Kesimpulan	114
B. Saran	115
DAFTAR PUSAKA	116

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (3). Ini bermakna bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan hukum. Sebagai negara hukum, pada rumusan tujuan negara dalam pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Jadi secara normatif tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial. Keadilan sosial (*social justice*) adalah prinsip yang bersumber dari Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia. Prinsip tersebut kemudian menjadi dasar pijakan dari kehendak negara untuk mewujudkan tekad dan cita-cita luhur bangsa Indonesia yang tertuang dalam Alinea Ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).¹ Untuk mewujudkan keadilan sosial tersebut banyak unsur yang harus terlibat baik dari sumber daya manusia juga sumber daya alam.

¹Farida Patittingi, *Prinsip Keadilan Sosial Dalam Sistem Tenurial Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*, Bhumi No. 38 Tahun 12, Oktober 2013, hal. 271

Semua unsur tersebut harus diatur sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia, maka dibutuhkan peraturan-peraturan untuk menunjang pelaksanaannya. Khusus untuk pemanfaatan sumber daya alam yang diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD tahun 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian segala sumber daya alam yang ada di wilayah Indonesia harus mempertimbangkan fungsi sosialnya termasuk dalam hal ini tanah.²

Amanat yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat (3) tersebut yang melatarbelakangi di terbitkannya Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Tanah dalam ruang lingkup agraria merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah dalam hal ini tidak mencakup semua aspek, melainkan hanya aspek yuridis yang disebut hak. Berdasarkan pasal 2 UUPA bahwa pada tingkatan tertinggi bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara.

Hak menguasai yang dimiliki oleh negara memberikan kewenangan untuk:³

- 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;

²Pasal 6 UUPA, Semua hak atas tanah harus mempertimbangkan fungsi sosial.

³Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 Ayat (2)

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

Kewenangan yang dimiliki oleh negara kemudian dilaksanakan melalui lembaga negara non-departemen yaitu Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yang secara tegas menyebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga pemerintah non-departemen mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas tersebut BPN RI menyelenggarakan fungsi, yang meliputi 14 bidang, sebagai berikut:⁴

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Pelaksanaan koordinasi kebijakan, rencana, program kegiatan dan kerja sama di bidang pertanahan;
- c. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN RI;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survey, pengukuran, dan pemetaan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftara tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- g. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan penetapan hak tanah instansi;
- h. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;

⁴Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

- i. Pengawasan dan pembinaan fungsional atas pelaksanaan tugas di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- k. Pelaksanaan pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- l. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- m. Pelaksanaan pembinaan, pendidikan, pelatihan, dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan; dan
- n. Penyelenggaraan dan pelaksanaan fungsi lain di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BPN dalam menjalankan fungsinya tersebut, terjadi berbagai masalah. Sehingga masyarakat merasa di rugikan, dan melaporkan hal tersebut kepada Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara.

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁵

Ombudsman sebagai sebagai salah satu pengawas eksternal dalam mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang baik yang keberadaannya

⁵Nurhayati, *Peran Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah Dalam Upaya Pencegahan Terjadinya Maladministrasi*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang 2015, hal. 1

diharapkan mampu mengontrol tugas penyelenggara negara dan pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penegakan hukum. Ombudsman Republik Indonesia menangani pengaduan pelayanan publik yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.⁶ Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Republik Indonesia menjadi salah satu lembaga yang di percaya oleh masyarakat untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang disebabkan oleh lembaga publik, salah satunya terkait masalah tanah.

Tanah merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan masyarakat. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, membuat banyak orang yang menggunakan segala cara untuk memilikinya. Sehingga menimbulkan suatu sengketa tanah di dalam masyarakat. Seperti adanya sertipikat ganda, sertipikat tumpang tindih, bahkan ada tanah yang telah diterbitkan sertipikatnya, tapi kemudian oleh pemerintah setempat yaitu RT dan Kades menerbitkan Surat Pernyataan Penguasaan Tanah (SPPT).

Sengketa ini dapat dipicu oleh banyak faktor, salah satunya yaitu tidak dilaksanakannya ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsisten, konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk

⁶Solechan, *Memahami Peran Ombudsman Sebagai Badan Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia*, Administrative Law & Governance Journal, Vol. 1 Edisi 2 Mei 2018, hal. 64

memperoleh keuntungan pribadi tanpa mempedulikan hak orang lain.⁷ Dengan demikian sengketa tanah tidak dapat dihindarkan. Apalagi jika tanah tersebut berada pada daerah strategis, seperti tempat pembangunan pusat pemerintahan yang harganya melonjak seiring meningkatnya pembangunan yang menyebabkan kebutuhan tanah semakin meningkat. Hal inilah yang terjadi di Provinsi Kalimantan Utara tepatnya di Kecamatan Tanjung Selor.

Kawasan Tanjung Selor sebagai ibu kota provinsi termuda di Indonesia yang baru terbentuk tanggal 22 April tahun 2013. Tentu sebagai ibu kota baru akan membutuhkan banyak lahan untuk membangun sarana dan prasarana. Untuk mendukung terlaksananya pembangunan tersebut akan dilakukan pembebasan lahan oleh pemerintah sesuai dengan aturan hukumnya. Pengaturan hukum ini diperlukan guna mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pembangunan.⁸ Tapi sejalan dengan pembangunan Kota Baru Mandiri (KBM) Tanjung Selor terjadi banyak masalah. Berdasarkan laporan yang diterima Ombudsman, lahan transmigrasi yang telah bersertipikat ditindih dengan Surat Pernyataan Penguasaan Tanah (SPPT). Sertipikat yang dimiliki pada lahan transmigrasi tersebut terbit pada tahun 1993, dan diklaim adanya SPPT

⁷Darwis Anatami, ***Tanggung Jawab Siapa, bila Terjadi Sertifikat Ganda atas Sebidang Tanah***, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Volume 12, Nomor 1, Januari-Juni 2017, hal. 12

⁸Zulkifli Aspan, ***Advokasi Litigasi Kasus Reklamasi Pantai Makassar (Perspektif Undang-Undang Lingkungan Hidup)***, Amanna Gappa, Vol. 25 No. 2 September 2017, hal. 13

yang terbit pada tahun 2016 dan 2017 dilahan yang sama.⁹ SPPT yang terbit pada tahun 2016, 2017, tersebut yang menjadi dasar diterbitkannya sertipikat ditahun 2018.

Sehingga jika suatu sertipikat telah diterbitkan, namun dikemudian hari ada yang menerbitkan lagi suatu sertipikat baru dengan objek yang sama, maka dalam proses penerbitan sertipikat tersebut perlu ditelusuri latar belakang terbitnya sertipikat tersebut. Terlebih lagi jika penerbitan sertipikat tumpang-tindih dan SPPT tersebut tidak hanya satu pada wilayah yang sama. Berdasarkan laporan yang di terima oleh Ombudsman Kalimantan Utara, di Kecamatan Tanjung Selor ini. Setidaknya kurang lebih 300 sertipikat ditindih dengan 200 SPPT. Satu kapling lahan bisa ditindih 3 sampai 4 SPPT. Sehingga hal ini bukan merupakan hal yang logis.¹⁰

SPPT sendiri terbit setelah adanya persetujuan saksi sehingga ditandatangani oleh Kepala Desa. Penerbitan SPPT di Kecamatan Tanjung Selor dikeluarkan oleh RT dan Kepala Desa. Menurut pengakuan beberapa kades yang pernah menjabat di Desa Gunung Seriang Kecamatan Tanjung Selor bahwa kepemilikan sertipikat warga transmigrasi dari tahun 1993 tidak diketahui, dan telah dikoordinasikan

⁹Ombudsman, Sertipikat Tumpang Tindih, Ombudsman: Mantan Kepala Desa dan BPN Bisa Terseret Hukum, diakses dari <https://benuata.co.id/index.php/2019/03/31/sertipikat-tumpang-tindih-ombudsman-mantan-kepala-desa-dan-bpn-bisa-terseret-hukum/>, pada tanggal 14 februari 2020, pukul 05.40

¹⁰Ombudsman, Sertipikat Tumpang Tindih, Ombudman akan Telusuri, diakses dari pada <https://benuanta.co.id/index.php/2019/02/26/sertipikat-tumpang-tindih-ombudman-akan-telusuri/>, pada tanggal 13 Februari 2020, pukul 06.39.

dengan BPN setempat.¹¹ Karena keadaan tersebut membuat masyarakat merasa dirugikan dan tidak memiliki kepastian hukum, sehingga melapor kepada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kalimantan Utara atas masalah tersebut. Jadi sertipikat yang harusnya memberi suatu jaminan kepatian hukum sebagai alat bukti untuk pemegang haknya, tapi pada kenyataannya jaminan kepastian hukum itu belum tercapai sebagai mana mestinya sebagai tujuan pendaftaran tanah.¹²

Terkait penyelesaian masalah tumpang tindih sertipikat yang terjadi di Tanjung Selor yang bertepatan dengan pembangunan Kota Baru Mandiri (KBM), Masyarakat seperti tidak memiliki kepastian hukum sehingga melaporkan hal ini kepada lembaga pengawas eksternal pelayanan publik yaitu Ombudsman yang diharapkan mampu memberikan solusi sesuai fungsinya mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas

¹¹RAKYAT KALTARA, Dalam Hal Ini, ORI Temukan Maladministrasi, diakses dari <http://mrakyatkaltara.prokal.co/read/news/17035-dalam-hal-ini-ori-temukan-indikasi-maladministrasi.html>, pada 14 Februari 2020, pukul 05.59

¹² PP 24 tahun 1997 Pasal 3 Pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepatian 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.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi.

menyelenggarakan. Sehingga masalah terkait maladministrasi kepemilikan hak atas tanah tidak lagi terjadi, dan bisa berjalan sebagaimana mestinya. Ombudsman juga diharapkan memberikan solusi terbaik yang melatarbelakangi terjadinya masalah tumpang tindih alas hak kepemilikan tanah, sehingga masalah tumpang tindih alas hak kepemilikan atas tanah dapat selesai sesuai harapan para pihak.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana penyebab terjadinya maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara?
2. Bagaimana proses penyelesaian maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih oleh Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan Rumusan Masalah tersebut, adapun yang menjadi tujuan penulisan makalah ini yaitu:

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara.
2. Untuk mengetahui proses penyelesaian maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih oleh Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini yaitu:

1. Memberikan masukan bagi ilmu pengetahuan dalam bidang Agraria, khususnya dalam hal penyelesaian alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih.
2. Menjadi bahan acuan dan memberikan masukan bagi para pihak yang terkait dalam hal penyelesaian tumpang tindih sertipikat tanah, khususnya Ombudsman Kalimantan Utara dalam menyelesaikan permasalahan lahan yang terjadi pada lahan transmigrasi yang telah bersertipikat.

E. Orisinal Penelitian

Penelitian ini membahas tentang Pelaksanaan Fungsi Ombudsman Dalam Penyelesaian Maladministrasi Atas Alas Hak Kepemilikan Tanah yang Tumpang Tindih Di Kalimantan Utara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang difokuskan pada dua hal yaitu pengadministrasian kepemilikan hak atas tanah sehingga terjadi sertipikat tumpang tindih di Kalimantan Utara, dan bentuk penyelesaian maladministrasi alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih oleh Ombudsman Perwakilan Kalimantan Utara.

Adapun penelitian terkait sebagai berikut:

1. Tesis “Maladministrasi Pelayanan Penyelesaian Sengketa Tanah Di Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung” oleh **SHANDI**

PATRIA AIRLANGGA, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung 2019.

Masalah yang diteliti adalah:

- 1) Mengapa terjadi maladministrasi dalam pelayanan penyelesaian sengketa tanah di Kantor Pertanahan di Provinsi Lampung?
- 2) Bagaimanakah akibat hukum maladministrasi dalam pelayanan penyelesaian sengketa tanah di Kantor Pertanahan di Provinsi Lampung?
- 3) Bagaimanakah konsep penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persamaan karya ilmiah ini dengan penelitian yang hendak dilakukan oleh penulis adalah sama-sama mengkaji mengenai terjadinya maladministrasi. Adapun perbedaan mendasar pada penelitian ini dengan penelitian yang hendak dilakukan oleh penulis yaitu penelitian ini fokus pada maladministrasi dalam penyelesaian sengketa tanah di Kantor Pertanahan di Provinsi Lampung. Sedangkan pada penelitian yang hendak dilakukan oleh penulis fokus pada pelaksanaan fungsi Ombudsman dalam menyelesaikan maladministrasi alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara.

2. Tesis “Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertipikat Ganda di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tembalang” Oleh Dyah

Sulistiyowati, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana, Universitas Diponegoro, Semarang, Tahun 2012.

Masalah yang diteliti:

- 4) Apakah dasar pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus perkara nomor. 24/G/TUN/1998/PTUN.SMG dan Hakim Pengadilan Negeri dalam memutus perkara Nomor. 34/Pdt.G/2007/ PN.SMG?
- 5) Mengapa terbit sertipikat ganda dalam satu bidang tanah di kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tembalang, Kota Semarang?
- 6) Apakah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri dapat dijadikan dasar pembatalan Sertipikat di Kantor Pertanahan Kota Semarang

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persamaan karya ilmiah ini dengan penelitian yang hendak dilakukan oleh penulis adalah sama-sama mengkaji mengenai penyebab terjadinya suatu masalah alas hak atas tanah khususnya sertipikat ganda. Adapun perbedaan mendasar pada penelitian ini dengan penelitian yang hendak dilakukan oleh penulis yaitu penelitian menggunakan metode normatif dengan melakukan perbandingan putusan pengadilan. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan metode penelitian empiris.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum

1. Ombudsman

Secara filosofis, fungsi negara mengemban tugas penting yaitu melindungi dan menyejahterahkan rakyat. Dalam rangka menyejahterahkan itulah, maka Negara mempunyai kewajiban untuk memfasilitasi seluruh pemenuhan hak setiap warga Negara. Oleh karena itu maka lahirlah peran negara yang dilaksanakan oleh sebuah pemerintahan dengan tugas pokok yaitu mempertemukan dan mengatur berbagai kebutuhan dan kepentingan warga Negara baik hanya untuk individual maupun kelompok masyarakat secara adil dan non diskriminasi.¹³ Karena itu dalam menjalankan tugasnya negara perlu diawasi, baik oleh lembaga internal maupun eksternal. Salah satu lembaga yang bertugas melakukan pengawasan yaitu Ombudsman. Sebagai lembaga pengawas eksternal dan bersifat mandiri melakukan tugas pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

Pasal 1 dari Undang-Undang No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disebutkan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi

¹³Nina Anggraeni, *Ombudsman Republik Indonesia (Ori) Dan Pelayanan Publik (Studi Kasus Analisis Putusan Rekomendasi ORI dan Efektivitas Rekomendasi ORI)*, Publikasi Ilmiah, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2018, hal. 5

penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa Ombudsman RI mempunyai kewenangan yang luas dalam mengawasi implementasi pelayanan publik.

Fungsi dan peran Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Undang-Undang ini ditentukan mengenai pedoman Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenang dengan mendasarkan beberapa asas yakni kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, keterbukaan, dan kerahasiaan. Dalam Undang-undang ini diatur mengenai tugas Ombudsman, antara lain memeriksa laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan

pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.¹⁴

Ombudsman RI bertugas menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman RI, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri dan melakukan koordinasi kerja sama serta pengembangan jaringan kerja dengan lembaga negara atau lembaga pemerintah lainnya.¹⁵

Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yaitu kehidupan yang didasarkan pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶

Dalam menyelesaikan laporan dari masyarakat maka Ombudsman melakukan tindak lanjut dan produk akhir yang di keluarkan oleh Ombudsman adalah rekomendasi. Rekomendasi adalah tindak lanjut dari proses pemeriksaan klarifikasi tertulis, investigasi lapangan, pemanggilan, dan *systemic review*. Rekomendasi yang di keluarkan ombudsman ini

¹⁴Ibid., hal. 6

¹⁵Ibid.,

¹⁶Solechan, Op.Cit., hal. 73

bukan sebagai putusan hakim, sebagaimana ketentuan pasal 1 angka 7

Undang-Undang Ombudsman yang berbunyi:

“Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.”

Terhadap pihak yang mengabaikan rekomendasi ini, dapat dikenai sanksi administrasi sebagaimana ketentuan pasal 39 UU Ombudsman. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa rekomendasi Ombudsman upaya hukum lebih lanjutnya adalah mekanisme upaya administratif yang berujung dengan penjatuhan sanksi administrasi.

Rekomendasi dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia (pusat). Sementara Ombudsman Perwakilan hanya mengeluarkan saran. Itulah yang membedakan antara Ombudsman pusat dan Ombudsman perwakilan.¹⁷

Begitu banyaknya masalah maladministrasi yang terjadi di lembaga pelayanan publik, khususnya Pertanahan membuat banyak masyarakat yang mempercayakan penyelesaiannya melalui Ombudsman sebagai lembaga independen. Ombudsman dalam hal menyelesaikan perkara dapat melalui pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan publik, maka Ombudsman dapat juga melaksanakan fungsi penyelesaian sengketa pelayanan publik, melalui jalan mediasi, konsiliasi dan ajudikasi.

¹⁷Ibid.,

2. Maladministrasi

a) Definisi Maladministrasi

Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.¹⁸

Maladministrasi merupakan perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian, namun maladministrasi bukanlah suatu tindak pidana. Terdapat berbagai aspek yang membedakan maladministrasi dengan tindak pidana. Aspek-aspek tersebut antara lain dapat dilihat dari pelaku, akibat hukum, mekanisme penyelesaian, sanksi, dan pihak yang berwenang menanganinya. Maladministrasi adalah kinerja sistemik disfungsi yang dapat diperbaiki. Maladministrasi menimbulkan berbagai implikasi negatif, diantaranya:

1. Menghasilkan sistem administrasi yang kehilangan kepercayaan publik;
2. Jauh dari ekspektasi pelayanan yang baik dan cepat;
3. Gagal mencapai tujuan dan sasaran;

¹⁸Sugianto, Leliya, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Sebuah Analisis dalam Presfektip Hukum dan Dampak Terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat*, (Yogyakarta: Deepublish, 2017), hlm. 70-72.

4. Membuang terlalu banyak uang orang lain, dan
5. Membahayakan hidup atau berperilaku opresif, acuh tak acuh, eksploitatif, kejam dan tidak bermoral terhadap mereka yang seharusnya mereka bantu dan layani

Dahulu, Maladministrasi sebagai kinerja disfungsi sistemik atau tindakan yang merusak moralitas dan nilai-nilai pelayanan publik, seringkali hanya dikaitkan dengan kurangnya integritas pribadi. Solusinya adalah memiliki orang-orang yang berintegritas dan jujur. Sayangnya, kematian menyebabkan penggantian jabatan. Sementara mereka yang menggantikan, integritas dan kejujurannya di bawah pejabat sebelumnya. Orang yang berintegritas hanyalah bagian dari solusi. Selain itu, pengaturan yang salah, lembaga, sistem, organisasi, proses dan prosedur yang buruk menjadi permasalahan. Untuk administrasi yang busuk ini, diterapkan istilah biro-patologi, yaitu penyakit biro atau organisasi yang cukup besar.¹⁹

b) Penyebab dan Bentuk Maladministrasi

Menurut Hendra Nurtjahjo dalam bukunya yang berjudul “Memahami Maladministrasi”, terdapat beberapa sebab dan bentuk maladministrasi, diantaranya:

(1) Penyebab terjadinya maladministrasi

Menurut Hendra Nurtjahjo dalam bukunya “Memahami Maladministrasi”, penyebab terjadinya maladministrasi antara lain:

¹⁹Gerald E. Caiden, “*Maladministration Revisited*”, International Journal of Civil Service Reform and Practice Vol 2, No 1 (2017), (Astana: Astana Civil Service Hub, 2017), hlm. 3-4.

melakukan sesuatu demi kepentingan lain yang bertentangan dengan kepentingan kantor, perbuatan tidak jujur dalam pelayanan publik, kebijakan yang dibuat, tidak diimplementasikan dengan baik dan benar, bahkan tidak dilaksanakan serta penyakit-penyakit birokrasi.

(2) Bentuk-bentuk Maladministrasi secara umum

Adapun bentuk-bentuk maladministrasi secara umum adalah: Tidak jujur, tidak beretika, mengabaikan ketentuan hukum, bertindak melanggar prosedur untuk kepentingan sekelompok orang, keberpihakan, berlaku tidak adil, memboroskan keuangan, tidak mengakui kesalahan.²⁰

3. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak untuk memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya.²¹ Pasal 2 Ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa: “atas dasar ketentuan pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara dikenal dengan sebutan Hak Menguasai Negara.

²⁰Hendra Nurtjahjo, *Memahami Maladministrasi*, (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2013), hlm. 11-18.

²¹Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso (I)), *Perolehan Hak Atas Tanah*, KENCANA, Depok, 2017, hlm. 24.

Pasal 2 ayat (2) UUPA menetapkan bahwa hak menguasai negara memberi wewenang untuk:²²

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Tujuan hak menguasai negara atas bumi, air, ruang angkasa adalah untuk mencapai sebesar-sebesar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Hak menguasai negara atas bumi, air, dan ruang angkasa dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakatnya hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.²³

Hak Atas Tanah yang disebutkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA dirincikan macam-macamnya dalam pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 ayat (1) UUPA. Pasal 16 ayat (1) UUPA menetapkan macam hak atas tanah, yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.²⁴

²²Ibid., hal. 23.

²³Ibid., hal. 25.

²⁴Pasal 16 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

a) Hak Milik;

Pada Pasal 20 UUPA dinyatakan bahwa Hak Milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”. Di jelaskan dalam penjelasan Pasal tersebut, bahwa maksud pernyataan itu adalah untuk menunjukkan, bahwa di antara hak-hak atas tanah Hak Miliklah yang “ter”-(dalam arti “paling”) kuat dan “ter”-penuh. Yaitu mengenai hak tidak ada batas waktu penguasaan tanahnya dan luas lingkup penggunaannya, yang meliputi baik untuk diusahakan ataupun digunakan sebagai tempat membangun sesuatu.²⁵

b) Hak Guna Usaha;

Hak Guna Usaha disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana disebutkan dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. PP No. 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan. Dengan demikian, Hak Guna Usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.²⁶

c) Hak Guna Bangunan;

Hak Guna Bangunan di sebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

²⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan dan pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008, hal. 287

²⁶Urip Santoso (l), Op.Cit., hal. 47

Berdasarkan pengertian ini, pemegang Hak Guna Bangunan berhak mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu tertentu.²⁷

d) Hak Pakai;

Hak Pakai disebutkan dalam pasal 41 ayat (1) UUPA, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.²⁸

e) Hak Sewa Untuk Bangunan;

Menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA, Hak Sewa Untuk Bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah Hak Milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan memegang Hak Sewa Untuk Bangunan.²⁹

f) Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan.

²⁷Ibid., hal. 58

²⁸Ibid., hal. 69

²⁹Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip santoso (II)), *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, hal. 125

Kedua hak ini dalam rangkaian hak-hak atas tanah, yang dimaksudkan oleh pasal 4 ayat 1. Padahal hak-hak tersebut bukan hak atas tanah yang dalam arti sebenarnya, karena tidak memberikan wewenang untuk menggunakan tanah, seperti yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat 2. Hak-hak tersebut merupakan pengejawantahan Hak Ulayat dalam hubungan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan tanah ulayatnya. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 46, yang mengatur Hak membuka tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan, hak-hak tersebut adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah, bukan hak atas tanah.³⁰

4. Pendaftaran Tanah

Menurut PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 1 pendaftaran tanah yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dari pengertian di atas jelas bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan pendaftaran data fisik data yuridis dari bidang-bidang

³⁰Boedi Harsono, Op.Cit., hal. 288-289

tanah dan satuan rumah susun.³¹ Dengan adanya pendaftaran tanah yang menjelaskan data fisik dan data yuridis tanah, maka secara administrasi pemilik tanah tidak perlu lagi khawatir dengan tanahnya yang telah terdaftar.

Sistem administrasi pertanahan yang baik dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa, bahkan dapat memfasilitasi *rural and reform* yang sedang dan akan dilaksanakan dalam suatu Negara. Meningkatkan *urban planning* dan memajukan infrastruktur, mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas serta dapat menyediakan data statistik tanah yang baik. Adanya administrasi pertanahan yang baik ini sekaligus dapat menciptakan *land information* yang baik bahkan akan memudahkan penataan tanah sebagaimana dikehendaki oleh *geographical system* yang dikembangkan oleh pendaftaran tanah.³²

Dalam Pasal 2 PP No. 24 tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Sejalan dengan asas yang terkandung dalam pendaftaran tanah, ada beberapa tujuan yang ingin di capai dari

³¹Zaeni Asyhadie, *Hukum Keperdataan (dalam perspektif hukum nasional, KUH Perdata(BW), Hukum Islam dan Hukum Adat)*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hal. 162

³²Adrian Sutedi (selanjutnya disebut Adrian Sutedi (I)), *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal. 208

pendaftaran tanah tersebut. Tujuan Pendaftaran tanah dijelaskan pada Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997.³³

Sedangkan menurut Djoko Prakoso dan Budian Adi Purwanto, Tujuan pokok dari pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

- a) Memberikan kepastian objek, yaitu kepastian mengenai teknis, yang meliputi kepastian letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan. Hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa dikemudian hari dengan pihak-pihak yang bersangkutan.
- b) Memberikan kepastian hak, yang ditinjau dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak atasnya dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain.
- c) Memberikan kepastian subjek, yaitu kepastian mengenai siapa yang mempunyai diperlukan untuk mengetahui siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga dan diperlukan untuk menjamin penguasaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.³⁴

Pembuktian hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat dibagi menjadi dua yaitu pembuktian hak-hak baru dan pembuktian hak-hak lama.

a. Hak-hak baru

Berdasarkan pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi

³³Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

a) 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.

b) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

c) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

³⁴Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 32

hak-hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan dengan:

- 1) Hak atas tanah baru dibuktikan dengan: Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah milik.
- 2) Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.
- 3) Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf.
- 4) Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan.
- 5) Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

b. Hak-Hak Lama

Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak lama dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan melalui dua cara, yaitu:

- 1) Hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut.
- 2) Dalam hal atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, Pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya.

Kegiatan pendaftaran tanah ini, meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah.

a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum

terdaftar berdasarkan peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997. Objek dari pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah Negara dan tanah bekas milik adat.³⁵

Pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Pasal 13 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dilakukan melalui dua cara, yaitu:³⁶

- a) Secara sistematis, didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri.
- b) Secara Sporadik, pendaftaran tanah dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

kegiatan Pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:³⁷

- 1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- 2) Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya;
- 3) Penerbitan sertifikat;
- 4) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Penetapan hak atas tanah yang akan diberikan dengan hak baru dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud oleh pasal 18 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 atau atas petunjuk instansi berwenang.

Untuk pembuktian hak atas tanah yang sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama, data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh

³⁵Adrian Sutedi (selanjutnya disebut Adrian Sutedi (II)), *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 136

³⁶H. Zaeni Asyhadie, Op.Cit., hal. 167

³⁷Adrian Sutedi (II), Op.Cit., hal. 136

Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.³⁸ Sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 24 ayat (1) PP 24 Tahun 1997. Sedangkan untuk tanah wakaf, lahir dengan diucapkannya ikrar oleh wakif dihadapan pejabat pembuat akta ikrar wakaf, yang kemudian dibuktikan dengan akta ikrar wakaf yang di buat oleh pejabat tersebut.³⁹

b. Pendaftaran tanah untuk pemeliharaan data pertanahan

Pemeliharaan data pertanahan adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan dengan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan ini misalnya terjadi sebagai akibat peralihannya, dibebaninya atau perubahannya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar.⁴⁰ Sebagai mana dijelaskan dalam pasal 36 ayat (2) ditentukan bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang dimaksud kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam pasal 4 ayat (3).

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang

³⁸ Adrian Sutedi (I), Op.Cit., hal. 138

³⁹ Ibid.,

⁴⁰ Ibid. hal. 142

telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 36.

5. Sertipikat Tanah

Menurut A.P. Parlindungan, Sertipikat Hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat atas tanah, tetapi akta sertipikat itu sendiri bukan bersifat mutlak dalam artian positif (Hakim hanya berpegang pada bukti sertipikat hak atas tanah tersebut). Asas negatif menjamin untuk keadilan dan kepastian bagi orang yang memang berhak dan tercegahlah sertipikat itu sebagai bersikap konstitutif untuk mereka yang sengaja berniat untuk manipulatif.⁴¹

Pada Pasal 32 ayat (2) UUPA diberikan penjelasan resmi mengenai arti pentingnya sertipikat untuk dapat dipergunakan sebagai alat pembuktian yang kuat. Selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.⁴²

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertipikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) UUPA, yang menjelaskan bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang

⁴¹A.P. Parlindungan. *Hukum Agraria serta Landreform bagian III*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 103

⁴²H. Zaeni Asyhadi, Op.Cit., hal. 173

pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan praktisnya, walaupun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik pada pihak yang mempunyai tanah maupun pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan iktikad baik.⁴³

Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak (Sertipikat) yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan sesuai dengan sistem negatif yang dianut negara kita. Sehingga sertipikat tersebut bukanlah alat bukti yang mutlak dan bukan satu-satunya surat bukti pemegang hak atas tanah dan oleh karena itu masih ada lagi bukti-bukti lain tentang pemegang hak atas tanah antara lain zegel tanah atau surat bukti jual beli tanah adat atau surat keterangan hak milik adat.⁴⁴

a. Jenis-jenis Sertipikat Tanah

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Tahun 1960, tidak ditemukan mengenai jenis-jenis sertipikat, namun hanya akan ditemukan jenis-jenis hak atas tanah baik bagi perorangan maupun badan hukum seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Sedangkan rumusan mengenai sertipikat diatur lebih lanjut pada aturan pelaksanaannya yang memiliki kedudukan lebih rendah dari Undang-Undang tersebut, seperti Peraturan

⁴³Ibid., hal. 174

⁴⁴Ibid.,

Pemerintah, Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri Dalam Negeri serta Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dilihat dari sifatnya, sertipikat dapat dibedakan atas tiga yaitu sertipikat asli, Sertipikat asli tapi palsu, dan sertipikat palsu.⁴⁵ Sertipikat Asli yaitu sertipikat yang telah memenuhi ketentuan perundang-undangan baik formil maupun materil. Sedangkan sertipikat asli tetapi palsu yaitu sertipikat yang secara formil telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang atau aturan pelaksanaannya, namun beberapa ketentuan materilnya tidak terpenuhi. Jadi secara fisik sertipikat ini terlihat sama dengan yang asli, dan terdaftar di kantor pertanahan, serta secara resmi merupakan turunan dari buku tanah dan surat ukur pada kantor pertanahan. Adapun yang dimaksud dengan sertipikat palsu yaitu sertipikat yang cacat hukum secara total baik formal maupun materilnya, sertipikat ini sangat mudah diketahui jika terjadi jual beli, hibah ataupun tukar menukar karena sertipikat tersebut tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan Setempat.⁴⁶

Selain ketiga jenis sertipikat tersebut ada lagi sertipikat yang disebut sertipikat ganda, yaitu sertipikat atas sebidang tanah yang mempunyai lebih dari satu sertipikat, terjadi tumpang tindih sebagian atau seluruhnya. Sertipikat ganda terjadi karena sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Namun, bila

⁴⁵Benny Bosu, *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*, PT Medisa, Jakarta, 1997, hal. 11

⁴⁶Adrian Sutedi (II), *Op.Cit.*, hal. 10

terjadi sertipikat ganda, maka harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan memeriksa dokumen pendukung.⁴⁷

Sertipikat juga bisa di bedakan dilihat dari segi kelengkapan data yang tercantum di dalamnya, yaitu sertipikat sementara dan sertipikat rampung. Sertipikat sementara yaitu sertipikat yang tidak dilengkapi dengan surat ukur maupun gambar situasinya. Sertipikat ini banyak dikeluarkan sebelum berlakunya Peraturan Menteri Agraria No.6 tahun 1965 tentang Pedoman-Pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, karena untuk daerah-daerah yang belum lengkap peta pendaftarannya, sertipikat sementara ini lebih praktis. Tapi bukan berarti tidak memungkinkan dikeluarkan sertipikat sementara pada daerah yang sudah selesai peta pendaftaran, karena ada kemungkinan tanah yang didaftarkan tersebut belum terdaftar di peta desa. Meski demikian, sertipikat ini memiliki kekuatan pembuktian yang sama dengan sertipikat rampung, bentuk fisiknya pun terlihat sama. Sedangkan sertipikat rampung adalah sertipikat yang telah dilengkapi dengan gambar situasi dan surat ukurnya,⁴⁸ yang bisa kita temukan pada lembar akhir dari sertipikat tersebut.

b. Fungsi Sertipikat Tanah

Produk Akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa sertipikat hak atas tanah, yang mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, dan

⁴⁷Ibid.

⁴⁸Benny Bosu, Op.Cit., hal. 13

fungsinya itu tidak dapat digantikan dengan benda lainnya. Adapun beberapa fungsi sertifikat yaitu:

1) Alat bukti yang kuat.

Semua keterangan yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh Hakim) sebagai keterangan yang benar selama tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya.⁴⁹

2) Sebagai jaminan kredit.

Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, apa bila pemegang hak atas tanah itu seorang pengusaha misalnya, sudah tentu akan memudahkan baginya mengembangkan usahanya itu karena kebutuhan akan modal sudah diperoleh.

3) Kemudahan Pendataan Tanah bagi Pemerintah

Dengan adanya sertifikat ini, sangat menguntungkan pemerintah dalam pendataan, karena selain memiliki nilai ekonomi dan hukum, sertifikat ini juga mengandung nilai sosial, karena dalam susunan Negara yang bersifat kekeluargaan dimana pada tingkatan tertinggi tanah "dikuasai" oleh negara.⁵⁰

Menurut Andy Hartanto, sertifikat hak atas tanah berfungsi untuk membuktikan ada hak atas tanah dan subyek yang berhak atas tanah

⁴⁹Adrian Sutedi (selanjutnya disebut Adrian Sutedi (III), *Hukum Hak Tanggungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 57.

⁵⁰Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanian*, Pusaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal. 246.

tersebut. pembuktian mengenai subjek dan obyek hak atas tanah dapat dilihat dari data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertipikat hak atas tanah tersebut. dengan adanya sertipikat tersebut, maka akan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.⁵¹

Jadi sertipikat ini memberikan kekuatan pembuktian bagi orang yang tercantum namanya dalam sertipikat tersebut, jika suatu waktu terjadi sengketa perdata di pengadilan. Walaupun demikian, tidak selamanya bahwa pemegang sertipikat harus dimenangkan dalam persidangan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

6. Surat Pernyataan Penguasaan Tanah (SPPT)

Surat keterangan pernyataan penguasaan tanah diatur pada Pasal 24 PP Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah surat keterangan yang dibuat oleh Kepala Desa/Lurah berdasarkan berita acara pemeriksaan tanah dan pernyataan tokoh-tokoh masyarakat, kemudian dikuatkan oleh Camat yang berisikan keterangan tentang pembuktian hak atas tanah adat yang belum terdaftar, sehubungan tanah tersebut akan dialihkan atau akan diajukan permohonan haknya. Kedudukan Camat dalam hal ini sebagai kepala kecamatan yang menurut PP Nomor 18 tahun 2016 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Camat sebagai perangkat daerah yang diangkat berdasarkan Surat Keputusan Walikota/Bupati, bukan kedudukan Camat sebagai PPAT yang diangkat

⁵¹Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan (Karakteristik Jual Beli Tanah yang belum terdaftar Hak Atas Tanah)*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2014, hal. 104.

berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.⁵²

Adapun landasan hukum mengenai surat keterangan pernyataan penguasaan tanah dan syarat-syarat yang diperlukan diatur dalam Pasal 76 ayat (3) Permenag No.3 Tahun 1997 yaitu:

Dalam hal bukti-bukti mengenai kepemilikan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) tidak ada maka permohonan tersebut harus disertai dengan:

- a. surat pernyataan dari pemohon yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:
 - 1) bahwa pemohon telah menguasai secara nyata tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain yang telah menguasainya, sehingga waktu penguasaan pemohon dan pendahulunya tersebut berjumlah 20 tahun atau lebih;
 - 2) bahwa penguasaan tanah itu telah dilakukan dengan itikad baik;
 - 3) bahwa penguasaan itu tidak pernah diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;
 - 4) bahwa tanah tersebut sekarang tidak dalam sengketa;
 - 5) bahwa apabila pernyataan tersebut memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, penandatanganan bersedia dituntut di muka Hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- b. keterangan dari Kepala Desa/Lurah dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai ketua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga pemohon sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang membenarkan apa yang dinyatakan oleh pemohon dalam surat pernyataan di atas, sesuai bentuk sebagaimana tercantum dalam lampiran 14.

⁵²Upik Hamidah, *Peran Kecamatan Sebagai Perangkat Daerah Dalam Pelayanan Pertanahan (Studi Pada Kecamatan Tanjung Karang Timur)*, dalam Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, Lampung, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2012, hal 5

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang memuat tentang surat keterangan tanah maka dapat disimpulkan bahwa surat keterangan pernyataan penguasaan tanah merupakan surat yang menjelaskan tentang riwayat tanah seseorang yang berisi tentang identitas yang menguasai tanah, batas-batas tanah, saksi-saksi dan diterbitkan oleh dari Kepala Desa/Lurah atas permohonan dari pemohon.

7. Masalah sertipikat tumpang tindih

a. Penyebab Masalah Agraria

Sertipikat tumpang tindih merupakan salah satu bentuk sengketa tanah dari aspek kepemilikannya, yang dapat diartikan bahwa pemilik tanah tersebut lebih dari satu orang yang semuanya memegang tanda bukti kepemilikan dan semuanya mengaku yang paling benar.⁵³ Padahal bukti yang benar pasti hanya salah satunya.

Masalah sengketa tanah, menurut Elza syarif bisa timbul karena beberapa faktor:⁵⁴

1. Peraturan yang belum lengkap;
2. Ketidaksesuaian peraturan;
3. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
4. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
5. Data tanah yang keliru;
6. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
7. Transaksi tanah yang keliru;
8. Ulah pemohon hak atau
9. Adanya penyelesaian dari instansi lain sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

⁵³Mudakir Iskandar syah, *Panduan Mengurus Sertifikat dan penyelesaian Sengketa Tanah*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2019, hal. 149

⁵⁴Darwis Anatami, Op.Cit., hal. 9

Sedangkan menurut Benhard Limbong mengemukakan dua hal penting dalam sengketa pertanahan yaitu sengketa pertanahan secara umum dan sengketa pertanahan secara khusus, sebagaimana terdapat dalam Keputusan BPN RI nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

Secara umum dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan, maka secara komprehensif pada hakekatnya konflik pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia disebabkan oleh:⁵⁵

- (1) Kurang tertibnya administrasi pertanahan masalalu;
- (2) Ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah;
- (3) sistem publikai pendaftaran tanah yang negatif;
- (4) meningkatnya kebutuhan tanah;
- (5) peraturan perundangan saling tumpang tindih, baik ecara horizontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur;
- (6) maih banyaknya terdapat tanah terlantar;
- (7) kurang cermat notaris, dan pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugasnya;
- (8) belum terdapat persamaan presepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan;
- (9) para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten.

Lebih lanjut Benhard limbong memaparkan bahwa secara khusus, pemicu terjadinya kasus-kasus sengketa tanah yang selanjutnya bisa muncul sebagai konflik yang berdampak sosial-politik, diberbagai wilayah di Republik Indonesia dapat diidentifikasi dalam beberapa kategori sebagai berikut:⁵⁶

⁵⁵Benhard Limbong, *Konflik Agraria*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hal. 65

⁵⁶Ibid., hal. 76

- 1) masalah sengketa atas keputusan pengadilan antara lain terdiri dari:
 - a. tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa;
 - b. keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan kepemilikannya sudah berubah;
 - c. keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap tatus objek perkara yang sama; dan
 - d. adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 2) masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi ebagai hutan lagi.
- 3) Malah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertipikat atas tanah yang sama.
- 4) Masalah reclaiming dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi.
- 5) Masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat/adat.
- 6) Masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah perkebunan, antara lain
 - a. Proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi
 - b. Pengambilalihan tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan;
 - c. Perbedaan luas hasil ukur dengan HGU yang dimiliki perkebunan; dan
 - d. Perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah waris.

Menurut Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang petunjuk Teknis Penanganan dan penyelesaian Masalah Pertanahan mengklasifikasikan akar masalah pertanahan ebagai berikut:⁵⁷

- a. Kasus Penguasaan dan Pemilikan;
- b. Kasus penetapan dan pendaftaran Tanah;
- c. Kasus Batas Bidang Tanah;
- d. Kasus Ganti Rugi Eks Tanah Partikelir;
- e. Kasus Tanah Ulayat;
- f. Kasus Tanah Obyek *landreform*;
- g. Kasus Pengadaan Tanah;
- h. Kasus Pelaksanaan Putusan.

⁵⁷Ibid., hal. 76

Khusus untuk sertipikat ganda atau tumpang tindih, dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik faktor-faktor intern maupun faktor faktor ekstern sebagai berikut:⁵⁸

1. Faktor Intern:
 - a. Tidak dilaksanakannya ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsisten, konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi tanpa mempedulikan hak orang lain.
 - b. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.
 - c. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Faktor ekstern antara lain:
 - a) Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah.
 - b) Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.
 - c) Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

Selain faktor tersebut, menurut Mudakir Iskandar Syah, sertifikat ganda bahkan multi sertifikat dapat terjadi, disebabkan oleh 4 hal utama yaitu:

1. Kebutuhan tanah tidak tercukupi, khususnya tanah untuk permukiman, jumlah permintaan terus meningkat, jumlah persediaan tanah tidak bertambah bahkan berkurang.

⁵⁸Darwis Anatami, Op.Cit., hal. 12

2. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) baik kualitas, maupun kuantitas yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah, akibatnya penyelesaian sengketa tanah memakan waktu yang tidak terbatas, bahkan bisa dikatakan tidak terselesaikan.
3. Terjadinya transaksi tanah yang tidak procedural dan tidak normative, tetapi diluluskan oleh oknum;
4. Kurangnya transparansi informasi mengenai pertanahan, masyarakat tidak bisa mengakses informasi pertanahan dengan mudah. Cita-cita pemerintah akan mengadakan Sistem Informasi Pertanahan (SIMTA), dengan sistem ini masyarakat bisa mengakses dengan mudah menggunakan berbagai media.⁵⁹

Tumpang tindihnya suatu sertipikat baik tumpang tindih sebagian atau sepenuhnya tentu yang ini terkait dengan instansi yang berhubungan langsung untuk menerbitkan sertipikat. Lembaga yang berwenang untuk menerbitkan sertipikat adalah Kementrian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Jadi jika sebidang tanah terdapat terdapat dua sertipikat atau lebih, tentu lembaga yang dipersalahkan adalah BPN. Normatifnya jika sebidang tanah sudah diterbitkan satu sertipikat, tentu tidak bisa lagi di terbitkan sertipikat kedua, ketiga dan seterusnya.

Penerbitan sertipikat kedua, tiga dan seterusnya ini bisa terjadi atas permintaan masyarakat dengan alasan bahwa sertipikat yang sebelumnya hilang, banjir, kebakaran atau rusak dan sebagainya. Karena prosedur dan proses pembuatan sertipikat kedua, ketiga dan seterusnya tidak valid sehingga setelah di keluarkannya sertipikat selanjutnya, ternyata sertipikat pertama masih ada. Dengan demikian, terjadilah

⁵⁹Mudakir Iskandar Syah, Op.Cit., hal. 161

sertipikat dengan satu bidang tanah yang terdapat dua atau lebih sertipikat.⁶⁰

b. Penyelesaian Masalah Pertanahan

Penyelesaian kasus pertanahan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan dapat dilakukan berdasarkan inisiatif dari kementerian atau pengaduan masyarakat.⁶¹ Penyelesaian menurut inisiatif dari kementerian diatur dalam paragraf 2 pasal 5 dan pengaduan oleh masyarakat diatur dalam paragraf 3 pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 dan pasal 9.

Penyelesaian sengketa pertanahan secara umum bisa diselesaikan dengan 2 jalur yaitu penyelesaian dengan cara non litigasi dan litigasi.

1) Non Litigasi

Penyelesaian secara non litigasi, atau diluar pengadilan, bisa ditempuh melalui beberapa cara yaitu: negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase.

a) Negosiasi

Negosiasi adalah salah satu cara penyelesaian sengketa yang dilakukan untuk mendapatkan apa yang diinginkan dari orang lain. Dalam Undang-undang nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Penyelesaian sengketa atau beda pendapat ini diatur dalam pasal 6 ayat 2.

⁶⁰Ibid., hal. 163

⁶¹Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 4.

Negosiasi biasa juga diebut berunding, bermusyawarah atau mufakat. Pada umumnya negosiasi dilakukan untuk sengketa yang tidak terlalu pelik, dimana para pihak masih beritikad baik dan bersedia untuk duduk bersama memecahkan masalah.⁶²

b) Konsiliasi

Penyelesaian secara konsiliasi merupakan bentuk pengendalian konflik sosial yang utama. Konsiliasi ini adalah penyelesaian sengketa termasuk sengketa pertanahan yang ditengahi oleh seorang konsiliator. Konsiliator tersebut harus terdaftar di kantor yang berwenang menangani masalah pertanahan dalam hal ini BPN. Konsiliator tersebut harus bisa menyelesaikan perelisihan tersebut paling lama tiga puluh hari kerja sejak menerima permintaan penyelesaian konflik tersebut.⁶³

Momentum penyelesaian secara konsiliasi ini bisa dilakukan kapan saja, baik sebelum permasalahan pada tingkat sengketa antar pribadi sebelum dibawah kelembaga yang berkompeten maupun dikala proses di pengadilan sedang berjalan. Hasil dari penyelesaian secara kekeluargaan harus ada bukti secara tertulis dan di buatkan berita acara, sehingga jika di kemudian hari terjadi pengingkaran salah satu pihak, maka mudah untuk membuktikannya dengan alat bukti yang konkret.⁶⁴

⁶²Benhard Limbung, Op.Cit., hal. 336

⁶³Ibid.hal. 337

⁶⁴Mudakir Iskandar Syah. Op.Cit., hlm. 174

c) Mediasi

Penyelesaian sengketa melalui mediasi, di tengah oleh pihak ketiga yang bertindak sebagai mediator. Melihat peran dari seorang mediator sebagai penengah, maka yang berperan sebagai mediator harus orang yang kooperatif, persuasif, integritas, yang mampu menyelesaikan permasalahan dengan prinsip enak untuk semua pihak (*win win solution*).⁶⁵

Upaya untuk mencapai *win-win solution* ditentukan oleh beberapa faktor diantaranya proses pendekatan yang objektif terhadap sumber sengketa lebih dapat diterima oleh pihak-pihak dan memberikan hasil yang saling menguntungkan dengan catatan bahwa pendekatan itu harus menitikberatkan pada kepentingan yang menjadi sumber konflik.

d) Arbitrase

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase yang bersifat informal, tertutup, murah, dan efisien diharapkan mampu menyelesaikan sengketa secara lebih memenuhi harapan para pihak. Arbitrase sebagai salah satu alternative penyelesaian sengketa di luar pengadilan dipilih oleh para pihak dengan memuatnya sebagai klausul dalam suatu perjanjian khusus setelah sengketa terjadi, jika hal ini yang dikehendaki.⁶⁶

Penyelesaian secara arbitrase, kedua belah pihak sepakat untuk mendapatkan keputusan yang bersifat legal sebagai jalan keluar bagi

⁶⁵Ibid., hal. 17

⁶⁶Istijab, **Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria**, WIDYA YURIDIKA, Jurnal Hukum Volume 1, Nomor 1, Juni 2018, hal. 13

konflik yang terjadi diantara para pihak. penyelesaian konflik ini dilaksanakan oleh seorang arbitrator atau majelis arbitrator.⁶⁷ Untuk melaksanakan arbitrase pertanahan ini, menurut Soemardjono, diperlukan pemahaman tentang peta permasalahan tanah sebagai latar belakang dan prinsip dasar arbitrase untuk menjawab apakah perlunya atau belum diperlukannya kehadiran arbitrase pertanahan sebagai suatu lembaga alternative penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan. Disamping itu, gagasan pembentukan arbitrase pertanahan muncul sebagai alternative atas penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang berjalan lamban, mahal dan terkadang tidak dapat dieksekusi.⁶⁸

2) Litigasi

Penyelesaian dengan cara litigasi ini bisa dilakukan melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

a) Pengadilan umum (Pengadilan Negeri)

Pada tingkat pengadilan ini yang menjadi kewenangan pihak pengadilan umum adalah apabila proses pembuatan surat sertipikat tanah terdapat indikasi perbuatan pelanggaran terhadap hukum yang diberlakukan oleh para pihak maupun pihak pemerintah yang memproses surat tanah atau sertipikat, hal itu sebagai persyaratan untuk diselesaikan di pengadilan umum harus ada pihak pelapor (penggugat) dan terlapor

⁶⁷ Benhard Limbong, Op.Cit., hal. 343

⁶⁸ Ibid. hal. 345

(tergugat). Jika kesalahan dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini adalah BPN, maka tergugat adalah BPN.⁶⁹

b) Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Jika dalam proses pembuatan sertipikat tersebut terdapat suatu kesalahan penerapan hukum, maka dalam hal ini menjadi ranah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Tapi agar hal ini bisa diproses, harus ada pihak yang melapor dan tergugat pemerintah.

Ranah yang termasuk dalam pengadilan tata usaha negara adalah sengketa tata usaha negara, yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan hukum atau pejabat tata usaha negara sebagai akibatnya dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara (keputusan pemerintah). Jika proses penerbitan suatu surat keputusan ada penyimpangan, maka PTUN bisa memberi keputusan untuk mencabut surat keputusan tata usaha negara atau pejabat pemerintah tersebut.⁷⁰

Umumnya, upaya litigasi ditempuh manakala cara persuasif tidak menemukan hasil alias buntu. Pengadilan dipilih sebagai sarana menguji tindakan kejahatan lingkungan yang dilakukan oleh negara atau perusahaan, atau menguji keabsahan keputusan Tata Usaha Negara (TUN).⁷¹

⁶⁹Mudakir Iskandar Syah, Op.Cit. hal. 168.

⁷⁰Ibid. hal. 169

⁷¹Zulkifli Aspan, Op.Cit, hal. 14

B. Tinjauan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Menurut John Austin, hukum adalah seperangkat perintah, baik langsung maupun tidak langsung, dari pihak yang berkuasa kepada warga masyarakatnya yang merupakan masyarakat politik yang independen, dimana otoritasnya (pihak yang berkuasa) merupakan otoritas tertinggi.⁷² Sejalan dengan hal tersebut, JJ. H. Bruggink menjelaskan bahwa hukum yang dibuat orang-orang yang berwenang tersebut disebut hukum positif. Orang-orang itu adalah para pengembang kewenangan hukum yang dalam masyarakat yang bersangkutan memiliki kewenangan pembentuk hukum. termasuk kedalamnya adalah badan pembentuk undang-undang (legislatif), badan kehakiman (yudikatif) dan badan pemerintahan (eksekutif). Kepada para pengembang kewenangan hukum ini diberikan kewenangan (tugas) untuk berdasarkan kesadaran hukum, mereka memberikan suatu bentuk yang positif berkepastian pada hukum.⁷³

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.

⁷²Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 56

⁷³Mr. JJ.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum (pengertian-pengertian dasar dalam teori hukum)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, hal. 142

3. Asas kemanfaatan hukum (*zwech matigheid ataudoelmatigheid atau utility*).⁷⁴

Di negara berkembang, ada dua pengertian tentang kepastian hukum menurut Gustav Radburch, yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Menjamin kepastian oleh karena hukum menjadi tugas dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Sedangkan kepastian dalam atau dari hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan (Undang-undang berdasarkan pada sistem logis dan pasti). Undang-undang tersebut dibuat berdasarkan kenyataan hukum dan undang-undang tersebut tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.⁷⁵

Selain itu, disebutkan bahwa kepastian mempunyai arti bahwa dalam hal kongkrit kedua pihak berselisih dapat menentukan kedudukan mereka. Dalam pengertian ini bermakna keamanan hukum yakni mengandung perlindungan bagi kedua belah pihak yang berselisih terhadap tindakan hakim yang sewenang-wenang. Sedangkan kepastian oleh karena hukum dimaksudkan bahwa hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu dengan pihak yang lain.⁷⁶

⁷⁴Dwika, "Keadilan Dari Dimensi Sistem Hukum", <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), diakses pada 18 Februari 2020

⁷⁵E Utrecht. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtar Baru, Jakarta, 1959, hal. 26

⁷⁶Ibid, hal.25

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan *kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁷⁷

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Adapun tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

⁷⁷Riduan Syahrani. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 23

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Menjadi dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
3. Menjadi dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁷⁸

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

2. Teori Penyelesaian Sengketa

Teori penyelesaian sengketa merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kategori atau penggolongan sengketa atau pertentangan yang timbul dalam masyarakat, faktor penyebab terjadinya sengketa dan cara-cara atau strategi yang digunakan untuk mengakhiri sengketa tersebut. Menurut John Burton, Penyelesaian sengketa (*settlement of dispute*) yang di dalamnya terdapat wewenang dan hukum, yang dapat dimintakan kepada para pihak oleh kelompok penengah (*mediator*) untuk dilaksanakan. Dalam hal ini pendekatan tradisional terhadap manajemen dan pengaturan sengketa pada umumnya berdasarkan mediasi dan negosiasi. Pendekatan ini hanya akan

⁷⁸Urip Santoso (I). Op. Cit. hal. 5-6

berjalan apabila pihak-pihak yang bersengketa setuju untuk negosiasi dan mempunyai sesuatu yang nyata dapat ditawarkan.⁷⁹

Dalam literatur, Teori Persengketaan juga dinamakan dengan Teori Konflik. Pengertian Konflik itu sendiri dirumuskan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin bahwa, konflik adalah persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*), atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dicapai secara simultan (secara serentak).⁸⁰

Pruitt dan Rubin lebih lanjut melihat konflik dari perbedaan kepentingan atau tidak dicapainya kesepakatan para pihak. Maksud Perbedaan kepentingan adalah berlainannya keperluan atau kebutuhan masing-masing pihak. Misalnya, A. sebagai salah satu ahli waris, menginginkan rumah warisan yang ditinggalkan oleh pewaris dijual, sementara pihak B tidak menginginkan rumah itu dijual karena mengandung nilai-nilai sejarah bagi keluarga.⁸¹

Perihal Teori Konflik, menurut Salim HS, dapat digolongkan atas:

- a. Objek kajiannya;
- b. Faktor penyebab terjadinya konflik; dan
- c. Strategi dalam penyelesaian konflik.⁸²

⁷⁹Ah. Azharuddin Lathif dan Diana Mutia Habibaty, *Disparitas Penyelesaian Sengketa Jalur Litigasi Pada Polis Asuransi Syariah Dan Putusan Pengadilan*, Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol 16 No.1 Maret 2019, hal. 78

⁸⁰Salim HS, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm.82

⁸¹Ibid.,

⁸²Ibid., 85

Bentuk penyelesaian sengketa menurut Hukum Indonesia atas dua. Pertama ialah penyelesaian sengketa melalui pengadilan; dan kedua, penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Kedua bentuk penyelesaian kedua merupakan penyelesaian secara hukum, oleh karena diatur menurut hukum. Persamaan antara penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, ialah sama-sama ditujukan untuk menyelesaikan persengketaan secara hukum. Hal ini berarti, ketika timbul persengketaan atau perselisihan, hanya penyelesaiannya secara hukum yang digunakan, bukan penyelesaian secara kekerasan atau cara lainnya yang justru melawan hukum.⁸³

Penyelesaian sengketa melalui proses di luar pengadilan menghasilkan kesepakatan yang bersifat “win-win solution”, dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, menyelesaikan masalah secara komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik.⁸⁴ Penyelesaian sengketa dapat disederhanakan kepada dua bagian, yaitu: (1) Alternatif Penyelesaian Sengketa (Alternative Dispute Resolution), meliputi: konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, penilaian akhir, atau arbitrase; dan (2) pengadilan.

C. Kerangka Pikir

⁸³Idris Talib, *Bentuk Putusan Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Mediasi, Lex et Societatis*, Volume I, Nomor 1, Januari-Maret 2013, hal. 21

⁸⁴Dewi Tuti Maryati dan B. Rini Heryanti, *Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Non litigasi di bidang perdagangan*, J. Dinamika Sosbud, Volume 13 Nomor 1, Juni 2011, hal. 50.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur kepemilikan dan pemanfaatan tanah yang kemudian diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Khusus untuk penyertipikatan tanah, diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum pemegang alas hak kepemilikan tanah mengalami begitu banyak masalah, Dalam hal penyelesaian masalah tersebut, masyarakat yang mempercayakan penyelesaiannya kepada Ombudsman.

Ombudsman sebagai lembaga pengawas eksternal pelayanan publik diberikan kewenangan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, untuk menyelesaikan berbagai masalah maladministrasi yang dilakukan oleh instansi publik, termasuk terkait masalah penyelesaian maladministrasi pertanahan, salah satunya yaitu masalah dalam penyelesaian maladministrasi alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara.

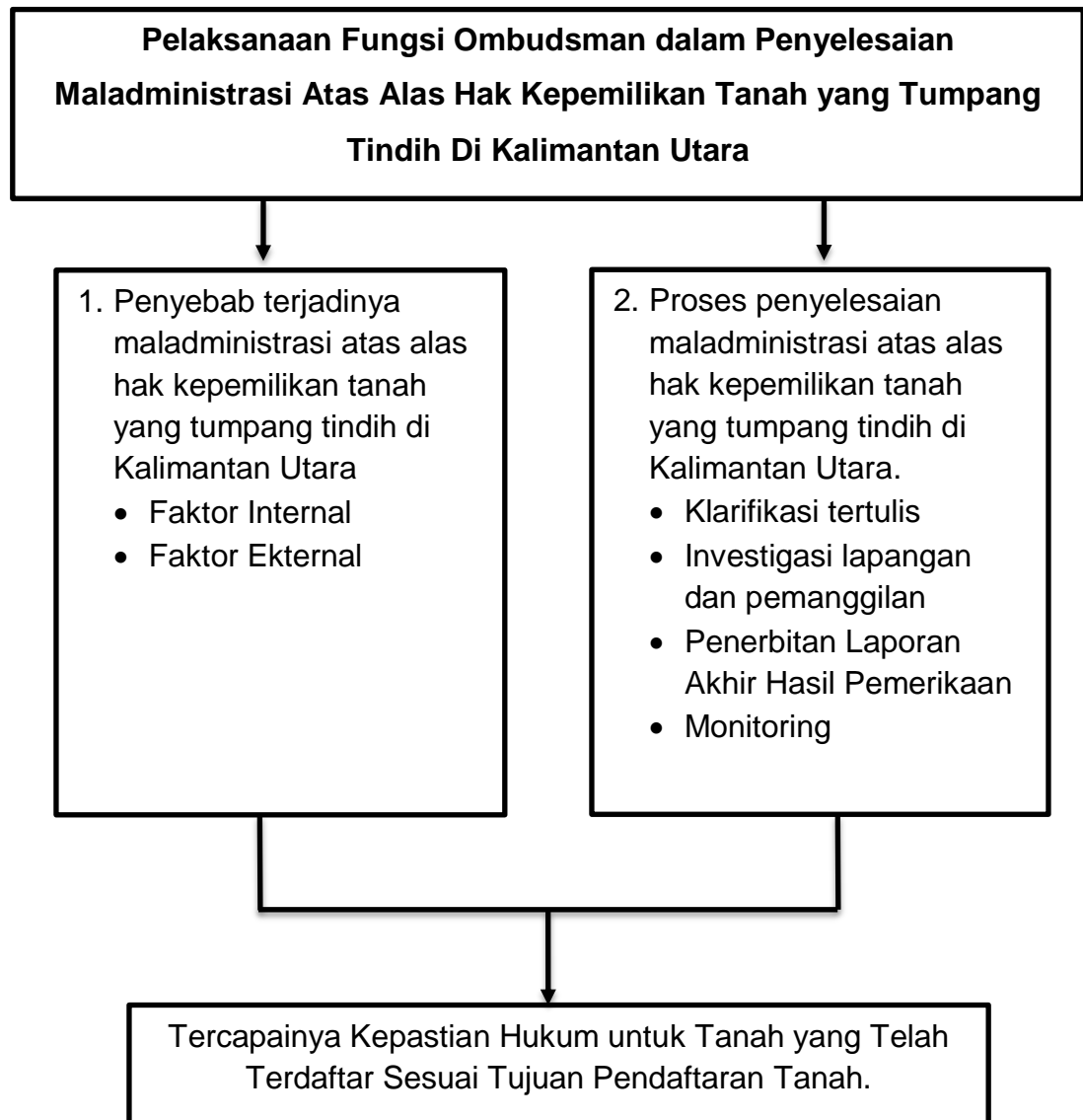
Penelitian ini memiliki dua variable, yaitu variable terikat dan variable bebas. Variabel bebasnya, yaitu penyebab terjadinya maladministrasi atas alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara dan proses penyelesaian maladministrasi atas alas hak

kepemilikan yang tumpang tindih oleh Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara.

Variable terikat dalam penelitian ini penyebab terjadinya maladministrasi alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara yaitu, faktor eksternal dan faktor internal. Sedangkan variable terikat untuk proses penyelesaian maladministrasi alas hak kepemilikan yang tumpang tindih oleh Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Utara yaitu: Klarifikasi tertulis, Investigasi lapangan dan pemanggilan, Penerbitan Laporan Akhir Pemeriksaan dan Monitoring.

Variabel-variabel tersebut merupakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas pemberlakuan hukum, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria dan turunannya sehingga tercapai kepastian hukum untuk tanah yang telah bersertipikat sesuai tujuan pendaftaran tanah.

D. Bagan Kerangka Pikir



D. Defenisi Operasional

Adapun defenisi operasional dalam penelitian ini yaitu:

1. Fungsi Ombudsman adalah fungsi yang dilaksanakan oleh Ombudsman dalam hal menyelesaikan maladministrasi alas hak kepemilikan tanah yang tumpang tindih di Kalimantan Utara, khususnya Tanjung Selor.
2. Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut.
3. Faktor internal adalah segala hal-hal yang bersumber dari dalam instansi dan undang-undang yang mempengaruhi terjadinya tumpang tindih alas hak atas tanah.
4. Faktor eksternal adalah segala hal yang bersumber dari luar instansi yang berhubungan dengan pendaftaran tanah.
5. Klarifikasi tertulis adalah klarifikasi yang dilakukan oleh Ombudsman setelah kelengkapan laporan telah terpenuhi.
6. Pemanggilan adalah pemanggilan yang dilakukan oleh Ombudsman terhadap semua pihak yang terkait dalam permasalahan maladministrasi yang menyebabkan tumpang tindihnya alas hak kepemilikan tanah.
7. Investigasi lapangan yakni Ombudsman turun kelapangan melakukan peninjauan langsung terhadap objek yang bermasalah.

8. Penerbitan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan adalah penerbitan laporan dari hasil pemeriksaan oleh Ombudsman.
9. Monitoring adalah monitoring yang dilakukan oleh ombudsman terkait terkait tindakan-tindakan korektif yang perlu dilakukan oleh para terlapor.
10. Penyelesaian non litigasi adalah penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan oleh ombudsman tanpa harus melalui pengadilan.
11. Penyelesaian secara litigasi adalah penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan oleh ombudsman melalui pengadilan, karena sengketa tersebut tidak bisa diselesaikan secara nonlitigasi.
12. Dasar Pendaftaran Tanah adalah alat bukti yang digunakan oleh para pihak untuk mendaftarkan tanahnya, dan dijadikan dasar bagi pertanahan untuk mendaftarkan tanah tersebut.
13. Kebijakan Pemerintah adalah segala bentuk peraturan dari pemerintah yang dikeluarkan untuk menyelesaikan dan meminimalisir masalah pertanahan.
14. Sertipikat adalah alat bukti terkuat yang dimiliki oleh masyarakat Tanjung Selor yang ditindih oleh SPPT.
15. SPPT adalah surat pernyataan penguasaan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah di Tanjung Selor yang menindih sertipikat.