TESIS

PENERBITAN SERTIFIKAT HAK PAKAI DI ATAS TANAH HAK MILIK OLEH PEMERINTAH DAERAH UNTUK PEMBANGUNAN FASILITAS UMUM

ISSUANCE OF LAND USE RIGHTS CERTIFICATES ON LAND OWNED BY LOCAL GOVERNMENTS FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC FACILITIES

OLEH :

FARID MUSTAFA

B022181028

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

PENERBITAN SERTIFIKAT HAK PAKAI DI ATAS TANAH HAK MILIK OLEH PEMERINTAH DAERAH UNTUK PEMBANGUNAN FASILITAS UMUM

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

FARID MUSTAFA

B022181028

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Farid Mustafa

NIM : B022181028

Program Studi : Magister Kenotariatan

Jenjang : S2

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis ini yang berjudul "Penerbitan Sertifikat hak Pakai diatas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan Fasilitas Umum (Studi Kasus Terhadap pembangunan Pusat Kesehatan Masyarakat Desa Kanjilo Kabupaten Gowa)" adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberikan citasi dan ditujukan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa sebagai atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebutkan sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Meteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar,

Yang membuat pernyataan

FARID MUSTAFA
B022181028

TESIS

PENERBITAN SERTIFIKAT HAK PAKAI DI ATAS TANAH HAK MILIK OLEH PEMERINTAH DAERAH UNTUK PEMBANGUNAN FASILITAS UMUM

Disusun dan diajukan oleh:

FARID MUSTAFA

B022181028

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 26 Desember 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,	Pembimbing Pendamping,
Prof. Dr. Andi Suriyaman M. Pide., S.H.,M.Hum.	**Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.**
NIP. 19690727 199802 2 001	**NIP. 19840818 201012 1 005**

Ketua Program Studi Magister Kenotariatan,	Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,
Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.	**Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,M.H.M.A.P.**
NIP. 19641123 199002 2 001	**NIP.19731231 199903 1 003**

ABSTRAK

Farid Mustafa (B022181028) dengan judul "Pernerbitan Sertifikat Hak Pakai Diatas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan Fasilitas Umum" dibawah bimbingan Andi Suryaman M. Pide dan Muhammad Ilham Arisaputra.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi hukum penerbitan sertifikat hak pakai atas diatas tanah hak milik perorangan, serta untuk mengetahui tanggung jawab BPN dan Pemda Kabupaten Gowa atas terbitnya sertifikat hak pakai diatas tanah milik perseorangan.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum empiris, yang mengkaji dan menganalisis bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.

Hasil Penelitian (1) tidak terdapat aturan yang mengatur peralihan hak pribadi menjadi kepemilikan negara, akan tetapi dalam prakteknya apabila terjadi hal yang seperti itu dasar hukum yang dipakai adalah Pasal 131 Permen ART/ BPN Nomor 3 Tahun 1997. Dimana pendaftaran penghapusan hak itu sendiri harus disertai surat pernyataan pelapasan hak ke negara yang ditanda tangani dihadapan Kepala BPN Kabupaten/Kota. Untuk perlihan hak atas tanah yang tanpa persetujuan si pemilik hak adalah tidak mungkin terjadi karena dalam peralihan hak atas tanah mengharuskan si pemilih hak bertanda tangan diatas akta jual beli yang tercantum dalam sertifikat, kecuali pemilik hak atas tanah tidak bisa hadir diharuskan terlebih dahulu membuat surat kuasa menjual yang dibuat oleh PPAT. (2) Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah pihak yang bertanggung jawab dalam penerbitan sertfikat. Maka pihak BPN juga bertanggung jawab mencabut/membatalkan salah satu sertifikat yang dianggap tidak sah baik yang penyelesaiannya melalui mediasi langsung yang dilakukan oleh pihak BPN ataupun melalui putusan gugagatan pada pengadilan.

Kata Kunci : Peralihan Hak Atas Tanah, Hak Pakai, dan Hak Milik.

ABSTRACT

Farid Mustafa (B022181028) with the title "Issuance of Land Use Rights Certificates on Land Owned by Local Governments for the Development of Public Facilities" *under the guidance of Andi Suryaman M. Pide and Muhammad Ilham Arisaputra.*

This study aims to find out above the law the issuance of certificates of land rights owned by individuals, as well as to find out the responsibility of BPN and the Gowa Regency government for the issuance of rights to privately owned land.

This research uses empirical legal research, which examines and analyzes how the law works in the community.

The results of the study (1) there are no rules governing private property rights belonging to the state, but in practice if such things happen the legal basis used is Article 131 of Permen ART/BPN 3 of 1997. Where the abolition of the right itself must a statement letter on the release of rights to the state which is signed before the Head of Regency/City BPN. For the transfer of land rights without the consent of the owner of the rights, it is impossible because the creator of the land rights chooses the voter of the right to sign the deed of sale and purchase listed on the certificate, unless the owner of the land rights cannot attend first to make a sales power of attorney that made by PPAT. (2) The National Land Agency (BPN) is the party responsible for issuing certificates. So the BPN is also responsible for the error of one certificate that is considered invalid, whether the resolution is through direct mediation carried out by the BPN or through a lawsuit decision in court.

Keywords: Transfer of Land Rights, Use Rights, and Ownership Rights.

KATA PENGATAR

Alhamdulillahirabbil'alamiin, segala puji syukur Penulis Panjatkan kehadirat Allah SWT, Dzat Yang Maha Kekal, Yang Maha Mengetahui serta Yang Maha Berkehendak, sebab hanya dengan kehendak-Nya maka Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Shalawat dan salam tidak lupa selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai pembawa Rahmatan Lil'Aalaamiin. Sehingga penulis senantiasa diberikan kesabaran, kemudahan dan keikhlasan dalam penyusunan Tesis yang berjudul : **"Penerbitan Sertifikat Hak Pakai Di atas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan Fasilitas Umum"** sebagai persyaratan penyelesaian studi mahasiswa Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penyusunan tesis ini tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing Penulis baik dalam suka maupun duka. Oleh karena itu, Penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah membantu baik secara moril maupun materil demi terwujudnya tesis ini. Oleh karena itu, perkenankan penulis menyampaikan ungkapan terima kasih, kepada yang terhormat:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;

2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.,** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
3. **Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH.,** selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. **Prof. Dr. Andi Suryaman M. Pide, S.H.,M.Hum.,** selaku Pembimbing Utama dan **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, SH.,M.Kn.,** selaku Pembimbing Pendamping. Terima kasih sebesar-besarnya untuk segala bimbingan dan nasehat-nasehat kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik;
5. **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H, dan Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum.,** selaku Tim Penguji. Terimakasih atas segala masukan-masukan demi perbaikan dan kesempurnaan tesis ini;
6. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah berjasa memberikan pengetahuan kepada Penulis yang amat bermanfaat;
7. Kantor Pengadilan Negeri Kab. Gowa, Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Kab. Gowa, Kantor Pemerintah Kab. Gowa, Kecamatan Barombong, Desa Kanjilo. Terima kasih sudah membantu dalam memberikan informasi terkait penyelesaian tesis ini;
8. Kedua orang tua saya yakni Bapak **H. Mustafa Hamzah**, dan **Ibu Hj. Mardawiah**. Terima kasih saya ucapkan kepada beliau yang telah

membesarkan saya dengan kasih saying, mencintai, memberi semangat, arahan dan motivasi serta dukungan baik secara materil maupun non-materil.

9. Untuk Saudara penulis, **Fadly Mustafa, Fahmi Mustafa, dan Fatria Redzky Pratiwi,** terima kasih atas dukungan dan bantuannya kepada penulis.
10. Seluruh Mahasiswa Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2018 **(SCR18AE)** yang telah memberikan banyak dukungan kepada penulis.
11. Teruntuk aba **Saifuddin Salman** dan ummi **Syarifa Ulfa**. terima kasih atas doa dan dukungannya selama proses penulisan ini.
12. Dan teruntuk **Faradillah Eka Putry, SH**. Terima kasih telah menjadi bagian hidup penulis dan menjadi support system selama ini dan sampai penulis menyelesaikan tesis ini.

Penulis mengharapkan semoga tesis ini dapat Penulis pertanggungjawabkan serta dapat memberikan manfaat dan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya Magister Kenotariatan. Di samping itu Penulis masih membutuhkan kritik dan saran dari Pembaca agar bisa menjadi lebih baik kedepannya.

Makassar, 13 Januari 2023

Farid Mustafa
B022181028

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

PERNYATAAN KEASLIAN ii

LEMBARAN PERSETUJUAN iii

ABSTRAK iv

ABSTRACT v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI ix

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 7

C. Tujuan Penelitian 8

D. Manfaat Penelitian 8

E. Orisinalitas Penelitian 9

BAB II TINJUAN PUSTAKA 14

A. Tinjauan Umum Tentang Hak atas Tanah 14

B. Tinjauan Umum Tentang Fasilitas Umum 18

1. Pengertian Fasilitas Umum 18

2. Jenis-Jenis Fasilitas Umum 19

C. Tinjauan Umum Tentang Puskesmas Sebagai Fasilitas Umum 20

1. Pengertian Puskesmas 20

2. Fungsi Puskesmas 22
D. Pendaftaran Tanah 24
1. Pengertian Pendaftaran Tanah 24
2. Jenis Pendaftaran Tanah 28
3. Asas Pendaftaran Tanah 30
4. Tujuan Pendaftaran Tanah 30
E. Sengketa Hak Atas Tanah 31
1. Pengertian Sengketa Hak Atas Tanah 31
2. Tipologi Sengketa Hak Atas Tanah 35
3. Faktor-Faktor Terjadinya Sengketa Hak Atas Tanah 37
4. Hak-Hak Atas Tanah Sebagai Objek Sengketa Pertanahan 39
F. Landasan Teori 42
1. Teori Kepastian Hukum 42
2. Teori Tanggung Jawab Hukum 46
G. Kerangka Pikir 48
H. Defenisi Operasional 49

BAB III METODE PENELITIAN 52
A. Tipe Penelitian 52
B. Lokasi Penelitian 52
C. Jenis dan Sumber Data 52
D. Teknik Pengumpulan Data 53
E. Analisis Data 54
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN 55

A. Implikasi Hukum Penerbitan sertifikat Hak Pakai Atas Nama Pemerintah kabupaten Gowa Diatas Tanah milik Perorangan Untuk Pembangunan Puskesmas Kanjilo yang Dilakukan Tanpa Sepengetahuan Pemegang Sertifikat Hak Milik 55
1. Kegiatan Pendaftaran Tanah 55
2. Penerbitan Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak 62
3. Implikasi Hukum Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah 70
4. Penerbitan Sertifikat Hak Pakai diatas Tanah Hak Milik 79
B. Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Atas Terbitnya Sertifikat Hak Pakai Diatas Tanah Milik Perorangan Untuk Pembangunan Puskesmas Kanjilo 86
1. Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional (BPN) 86
2. Pertanggungjawaban Pemerintah daerah Kabupaten Gowa 95

BAB V PENUTUP 100
A. Kesimpulan 100
B. Saran 101

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *Social Asset* dan sebagai *Capital Asset*. Sebagai *Social Asset*, tanah memiliki fungsi sosial, hal ini sesuai dengan asas yang terkandung dalam Pasal 6 UUPA, sedangkan sebagai *Capital Asset* tanah memiliki fungsi ekonomi, dimana tanah menjadi obyek modal dalam transaksi ekonomi[1]. Seiring dengan semakin terbatasnya persediaan tanah dan semakin meningkatnya kebutuhan tanah, hal ini menyebabkan harga tanah tinggi, karena saat ini tanah di satu pihak tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting dan berharga serta telah tumbuh, di lain pihak tanah dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu, dengan didasari permasalahan seperti di atas, Negara memfasilitasi suatu perangkat hukum dan sistem adrmnistrasi pertanahan yang teratur dan tertata rapi untuk memberikan perlindungan hukum serta jaminan kepastian hukum terhadap pemillk tanah secara adil sebagaimana tertuang dalam Hukum Agraria Nasional, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu,

[1] Rubaie, Ahmad. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.* Malang. Bayumedia. Hal. 1

pendaftaran tanah akan menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah sesuai dengan Pasal 19 UUPA. Peralihan/pemindahan hak atas tanah pada intinya dapat terjadi karena 2 (dua) hal, yaitu akibat peristiwa hukum dan akibat perbuatan hukum. Dalam pelaksanaan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah yang tercatat di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan atau status sebenarnya mengenai bidang tanah yang bersangkutan, baik menyangku data fisik mengenai bidang tanah tersebut, maupun mengenai hubungan hukum menyangkut bidang tanah itu, atau data yuridis ini, khususnya pencatatan perubahan data yuridis yang sudah tercatat sebelumnya.

Menurut Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, peralihan dan pembebanan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). PPAT berlaku sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria. Dalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebankan hak atas tanah. Fungsi PPAT lebih ditegaskan lagi dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda

Yang berkaitan Dengan Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yaitu sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah, dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Perolehan hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terjadi akibat peralihan hak dan pemindaan hak, sehingga mengakibatkan hak atas tanah tersebut beralih/pindah kepada orang lain yang mendapatkan tanah tersebut ditandai dengan bukti-bukti tertentu sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu yang menjadi alat bukti bahwa subuah tanah menjadi hak milik seseorang yaitu dengan kepemilikan sertifikat hak milik sebagaimana pengertian dari sertifikat hak milik tersebut sesuai Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu sertifikat hak milik merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya untuk memiliki, menggunakan, mengambil manfaat lahan tanahnya

secara turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Atas pemilikan hak atas tanah yang dijadikan dasar penerbitan sertifikat kepemilikan hak atas tanah di kantor pertanahan merupakan alat bukti yang dapat digunakan sebagai alat pembuktian data yuridis atas kepemilikan atau penguasaan suatu bidang tanah, baik secara tertulis ataupun berdasarkan keterangan saksi sesuai Pasal 23 dan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 yang telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta lain dalam rangka pembebanan hak atas tanah, yang bentuk aktanya ditetapkan, sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang terletak dalam daerah kerjanya masing-masing. Dalam pratiknya sering kali terjadi adanya peralihan hak atas tanah tanpa kehadiran pemegang hak. Hal ini bisa saja terjadi apabila pemegang hak memberikan surat kuasa kepada seseorang untuk mengurus peralihan haknya ataupun bisa terjadi karena kurang telitinya Pejabat Pembuat

Akta Tanah (PPAT) dalam melakukan suatu peralihan hak. Kejadian ini sering kali terjadi di dalam kehidupan sehari-hari. Seperti kasus yang di tangani Pengadilan Negeri Sungguminsa Kabupaten Gowa dengan nomor putusan 58/Pdt.G/2020/PN.SGM, bahwa sekitar tahun 1970 objek sengketa yang kini dijadikan Puskesmas merupakan sebagaian tanah milik nenek/orang tua para penggugat seluas kurang lebih 0,15Ha atau 1500MP yang sudah tercatat dan terdaftar sebagai wajib IPEDA pertama kali pada kelasiran tahun 1942 sampai sekarang.

Sebagaimana berdasarkan surat ketarangan objek atau subjek pajak Nomor 6452/WPJ.08/KT.3111/ 1986 dari kepala kantor dinas luar TK.1.IPEDA Ujung Pandang tanggal 12 Agustus 1986 atas permintaan kepala wilayah Kecamatan Palangga dengan surat tertanggal 10 Juli 1986 nomor 64/P/KT/III/86 JO. Suarat tanda pendaftaran tanah miliki Indonesia atas nama Yapasa binti Manai tanggal 16 Juli 1957 yang ditanda tangani oleh Sapa dg Naga atas nama kepala Kantor Tjabang Makassar nomor 34 di nomor KOHIR 452CI. Karena lokasinya yang strategis membuat banyaknya permintaan dari masyarakat untuk dijadikan pasar, sementara pada tahun 1970 dengan syarat membayar retribusi harian pada kakek tergugat yang bernama Basari Dg Jannag. Pada tahun 1971 mengingat lokasi milik nenek/orang tua penggugat yang semakin ramai, sehingga pemerintah setempat menjadikannya pasar serta membangun beberapa kios/kelontong agar semakin rapih dan teratur

dalalm pengelolaannya dengan janji kepada nenek/orang tua penggugat akan digunakan sementara oleh pemerintah serta mengangkat nenek/orang tua penggugat sebagai penagih retribusi oleh pemda setempat.

Setelah nenek/orang tua penggugat semakin tua dan sakit-sakitan serta tidak mampu lagi bekerja sebagai penagih pasar maka digantikan penagih pasar lainnya tanpa diberi jasa atau imbalan sedikitpun dari pemerintah setempat sampai meninggal dunia. Sekitar tahun 2005 objek sengketa sudah tidak difungsikan lagi sebagai pasar dan para penggugat berkeinginan untuk mengambil kembali tanah tersebut, akan tetapi pada tahun 2014 pemerintah setempat yaitu Kepala desa Kanjilo datang kelokasi bersama BPN untuk mengukur namum penggugat mencegah dan menanyakan maksud dan tujuan Kepala Desa selaku pemerintah setempat kelokasi mengukur dengan alasan cuma mau melihat luasnya saja dan tidak ingin memanfaatkannya lagi. Namun pada tahun 2015 pemerintah setempat mendirikan Puskesmas Kanjilo serta memperlihatkan sertifikat hak pakai Nomor : 00005 seluas 915 meter persegi, tanggal penerbitan 23/02/2015, oleh BPN Kabupaten Gowa sehingga para penggugat selaku pemilik yang sah atas objek sengketa merasa sangat dirugikan atas tindakan para tergugat dan beberapa kali para penggugat mengajukan keberatan, akan tetapi diabaikan oleh pemerintah

setempat sehingga dikategorikan perbuatan melawan hukum[2]. Hal ini justru berbanding terbalik dengan apa yang menjadi isi dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang menjelaskan bahwa "pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Justru pada kasus di atas sangat jauh atas Undang-Undang tersebut di mana pemerintah seharusnya menjamin hak atas masyarakat.

Berdasarkan latarbelakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Penerbitan Sertifikat Hak Pakai diatas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan Fasilitas Umum (Studi Terhadap Pembangunan Pusat Kesehatan Masyarakat Desa kanjilo Kabupaten Gowa)".

B. RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implikasi hukum penerbitan sertifikat hak pakai atas nama Pemerintah Kabupaten Gowa diatas tanah hak milik perorangan untuk pembangunan Puskesmas Kanjilo yang dilakukan tanpa sepengetahuan pemegang sertifikat hak milik?

[2] Putusan Perdata Gugatan Nomor 58/Pdt.G/2020/PN.SGM, Hal. 4-5

2. Bagaimana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa atas terbitnya sertifikat hak pakai diatas tanah milik perseorangan untuk pembangunan Puskesmas Kanjilo?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implikasi hukum penerbitan sertifikat hak pakai atas nama Pemerintah Kabupaten Gowa diatas tanah hak milik perorangan untuk pembangunan Puskesmas Kanjilo yang dilakukan tanpa sepengetahuan pemegang sertifikat hak milik.
2. Untuk mengetahui tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa atas terbitnya sertifikat hak pakai diatas tanah milik perseorangan untuk pembangunan Puskesmas Kanjilo.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis
   a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi pembaca pada umumnya serta bagi penulis sendiri mengenai proses peralihan hak atas tanah yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat akta Tanah (PPAT).
   b. Hasil penelitian ini dapat memberikan pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Kenotariatan ataupun Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

2. Manfaat Praktis

   a. Sebagai bahan masukan yang bermanfaat bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah, agar dalam hal mampu meningkatkan kinerja dalam melakukan peralihan hak atas tanah ataupun dalam pembuatan akta otentik lainnya.

   b. Penelitian ini juga menambah wawasan penulis dalam mengaplikasikan semua ilmu pengetahuan yang diperoleh selama ini.

   c. Penelitian ini bermanfaat sebagai refrensi untuk menambah pengetahuan dalam rangka menunjang pengembangan ilmu pada masyarakat pada umumnya.

3. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum. Penelitian ini diharapkan dapat mengayakan khazanah ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian yakni tentang tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam melakukan peralihan hak atas tanah. Dalam sudut pandang pengetahuan instrumental maka penelitian ini bermanfaat untuk meningkatkan dan menguatkan profesionalitas keilmuan khususnya dibidang hukum. Namun jika diliat dari sudut pandang *reflexive knowledge* maka penelitian ini bermanfaat untuk meningkatkan kepedulian ilmuan sebagai aktivis. Ilmuan tidak hanya menggambarkan realitas apa

adanya namun juga mengubah kondisi masyarakat dan hukum kearah yang lebih baik.

E. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan meskipun ada kemiripan judul penelitian lain. Adapun penulis telah mengambil dua sampel penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan judul penelitian lain terhadap judul penelitian ini dan perbedaannya adalah sebagai berikut :

1. Judul Penelitian : Aspek hukum Agraria Terkait Peralihan Bekas Tanah Adat Kekaraengan Menjadi Hak Milik Perorangan, Tahun 2018, disusun oleh Miftahul Sakinah Assyafiah, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Adapun yang menjadi perbedaan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis dengan penelitian yang dilakukan oleh Miftahul Sakinah Assyafiah, ialah perbedaan lokasi penelitian. Dari segi rumusan masalah, dalam penelitian Miftahul Sakinah Assyafiah lebih berfokus pada hak atas tanah adat kekaraengan menjadi hak milik perseorangan. Kemudian hasil penelitian dari Miftahul Sakinah Assyafiah, adalah :
   - Tanah adat Kekaraengan Lonjo'boko merupakan tanah bekas adat yang dahulunya digunakan oleh masyarakat Kerajaan Gowa untuk melakukan ritual adat sehingga pada akhirnya tanah tersebut dibagi-bagikan kepada masyarakat atau kepala desa sebagai pengganti gaji. Tanah tersebut akhirnya dikelola

oleh masyarakat sekitar secara turun-temurun yang selanjutnya oleh pejabat setempat dibuatkan surat keterangan garap atau surat keterangan rincik yang bisa menjadi dasar dalam permohonan penertiban pendaftaran tanah untuk pertama kali guna memperoleh sertifikat sebagai bukti hak atas tanah untuk memberikan kepastian hukum.

- Beralihnya tanah bekas adat Kekaraengan Lonjo'boko di Kabupaten Gowa bermula pada saat pergantian sistem pemerintahan menjadi ekswapraja dimana tanah-tanah yang merupakan tanah adat, baik yang digarap maupun yang diberikan kepada kepala desa beralih statusnya menjadi tanah milik negara terutama tanah yang tidak memiliki hak diatasnya. Sehingga Tanah bekas adat dapat diubah statusnya menjadi hak milik perseorangan apabila tanah tersebut.

2. Judul Penelitian : Akta Perjanjian Perikatan Pelepasan Hak Atas Tanah dalam Proses Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Tahun 2021, disusun oleh Dina Astagina, Kenotaritan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Adapun yang menjadi perbedaan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis dengan penelitian yang dilakukan oleh Dina Astagina, ialah perbedaan lokasi penelitian. Dari segi rumusan masalah, dalam penelitian Dina Astagina lebih berfokus pada pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara yang didasari oleh

akta perjanjian pengikatan. Kemudian hasil penelitian dari Dina Astagina, adalah :

- Kedudukan hukum dari pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara dalam proses pengadaan tanah yang didasari oleh akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah yang dibuat di Notaris/PPAT dapat menjadi dasar dari pembuatan Akta Pelepasan Hak Atas Tanah yang merupakan dasar untuk penghapusan hak atas tanah dari Pihak yang Berhak. Akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah menjadi instrumen perlindungan hukum dan kepastian hukum dalam proses pengadaan tanah dimana Pihak yang Berhak akan terlindungi haknya dari proses pemberian ganti rugi. Akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah dapat dianalogikan sebagai Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang berfungsi sebagai perjanjian pendahuluan apabila pembayaran ganti rugi kepada Pihak yang Berhak belum sepenuhnya diterima.
- Kekuatan hukum pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara yang didasari oleh akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah oleh Notaris/PPAT adalah mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna. Pihak yang Berhak dapat menggunakan akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah sebagai dasar untuk menuntut pembayaran atau

pelunasan pembayaran ganti rugi dari pemerintah (instansi yang memerlukan tanah). Sebaliknya, akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah dapat menjadi dasar bagi pemerintah (instansi yang memerlukan tanah) untuk menuntut Pihak yang Berhak apabila ia mengalihkan hak kepemilikan tanahnya kepada pihak lain tanpa sepengetahuan pemerintah (instansi yang memerlukan tanah).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

Mengenai tanah, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia merupakan: lapisan bumi paling atas, negeri, daerah, pulau, benua dan daratan[3]. Menurut Sahnan, tanah merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali, keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya)[4]. Dalam UUPA tidak ditentukan secara jelas mengenai apa yang dimaksud dengan tanah, hanya saja dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA menentukan atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud tanah dalam pengertian yuridis merupakan permukaan bumi. Dalam Hukum Pertanahan Nasional (Hukum Agraria) dikenal beberapa jenis Hak penguasaan atas tanah yang secara hierarki adalah sebagai berikut:

---

[3] Badulu, 1996, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*,Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Hal. 1417

[4] Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, Hal. 6

a. Hak bangsa Indonesia di atas tanah;
b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
c. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
d. Hak perseorangan, meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan), serta hak milik atas satuan rumah susun[5].

Peralihan hak atas tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang dilakukan dengan sengaja supaya hak tersebut terlepas dari pemegangnya semula dan menjadi hak pihak lain. Dengan dialihkannya suatu hak menunjukkan adanya suatu perbuatan hukum yang dengan sengaja dilakukan oleh satu pihak dengan maksud agar hak atas tanahnya menjadi milik pihak lainnya demikian sebaliknya bahwa perbuatan hukum tersebut dengan sengaja dilakukan dengan maksud agar hak milik atas tanah seseorang menjadi milik kepada orang lain, sehingga pemindahan hak tersebut diketahui atau diinginkan oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan suatu hak yang bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hak menguasai negara atas adalah hak negara melalui pemerintah yang mewakili kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dari hak atas tanah dalam lingkup mengatur *(regelen)*, mengurus atau mengelola *(bestuuren atau beheren)* dan mengawasi *(toezichthouden)*.

[5] Indah Sari, *Hak-hak Atas Tanah Dalam Sistem Pertanahan di Indonesia Menurut UUPA,* Hal. 22

Hak menguasai negara atas tanah yang kemudian dijabarkan menjadi beberapa hak-hak atas tanah yang telah dirumuskan dan ditentukan dalam berbagai ketentuan hukum dengan arahan dalam penggunaannya untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus seimbang. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya[6].

Hak atas tanah menurut Sudikno Mertokusumo adalah hak atas sebagaian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Sebagai hak dasar, hak atas tanah sangat berarti sebagai eksistensi seseorang, kebebasan serta harkat dirinya sebagai manusia[7]. Hak atas tanah dapat dipunyai dan diberikan kepada perseorangan atau sekelompok orang secara bersama-sama warga negara Indonesia, warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum baik privat maupun publik yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Hal ini sesuai dengan dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh,

[6] Urip Santoso, 2015, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Prenada Media Group, Hal. 3
[7] Sahnan, *Op.Cit,* Hal. 6

wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah[8]. Dengan adanya hak menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa :

> "Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat."

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

> "Atas dasar hak mengusai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum."

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa:

> "Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi."

[8] Boedi Harsono, *Op.Cit,* Hal. 283

UUPA menentukan bahwa salah satu sifat hak atas tanah adalah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain[9] :

a. Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemegang hak sebelumnya kepada pihak lain karena suatu peristiwa hukum. Peristiwa hukum merupakan semua peristiwa atau kejadian yang dapat menimbulkan akibat hukum antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan hukum. Salah satu peristiwa hukum dalam perpindahan hak atas tanah adalah pewarisan. Pewarisan merupakan proses berpindahnya hak dan kewajiban dari seseorang yang sudah meninggal dunia kepada para ahli warisnya. Dalam proses pewarisan hal yang terpenting adalah adanya kematian, yaitu seorang yang meninggal dunia dan meninggalkan kekayaan berupa tanah kepada ahli warisnya. Dalam beralih hak atas tanah ini, pihak yang memperoleh hak atas tanah harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Hukum tanah memberikan ketentuan mengenai kepemilikan tanah yang berasal dari warisan dan hal-hal mengenai pemberian surat tanda bukti kepemilikannya oleh para ahli waris. Menurut ketentuan Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk pendaftaran pengalihan hak karena pewarisan yang diajukan dalam waktu enam (6) bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris, tidak dipungut biaya pendaftaran

b. Dialihkan

Dialihkan artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain karena suatu perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah segala perbuatan manusia yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang untuk menimbulkan hak dan kewajiban.

B. Tinjauam Tentang Fasilitas Umum

1. Pengertian Fasilitas Umum

Fasiltias merupakan komponen pendukung yang dapat memudahkan kegiatan manusia dan sifatnya tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan sehari-hari. Adapun semua Negara di

[9] Efendi Perangi, 2018, *Hukum Waris,* Cetakan 15, Jakarta : Rajawali Pers, Hal. 3

dunia pasti akan memberikan fasilitas terbaik untuk warga negaranya baik untuk kegiatan belajar mengajar, sekolah, perkantoran, kesehatan, maupun fasilitas umum yang bisa ditemui baik secara fisik maupun non-fisik[10]. Adapun pengertian fasilitas menurut oara ahli adalah sebagai berikut :

a. Menurut Prof. Dr. Hj Zakiah Daradjat, Fasilitas merupakan semua hal yang dapat mempermudah upaya serta memperlancar kerja dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Pendapat ini menekankan pada adanya tujuan yang akan dicapai dengan memanfaatkan fasilitas.
b. Menurut Suryo Subroto, Fasilitas merupakan segala sesuatu yang dapat memberikan kemudahan dan memperlancar pelaksanaan suatu usaha yang dapat berupa benda maupun uang. Pendapat Suryo memperjelas bahwa fasilits dapat berbentuk uang maupun barang yang dapat dimanfaatkan.
c. Menurut The Liang Gie, Fasilitas merupakan segala kebutuhan yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan dalam suatu usaha kerja sama manusia. Sedikit berbeda dari pndapat sebelumnya, pendapat Liang Gie merujuk pada kebutuhan dalam kerja sama manusia agar pekerjaan yang dilakukan dapat diselesaikan[11].

2. Jenis-Jenis Fasilitas Umum

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa tanah untuk kepentingan umum salah satunya digunakan untuk pembangunan fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik. Adapun beberapa jenis fasilitas umum yang biasa dijumpai dalam kehidupan sehari-hari adalah sebagai berikut [12]:

[10] Sumber : *https://www.amesbostonhotel.com/pengertian-fasilitas/* di akses pada tanggal 13 Oktober, Pukul 00:06 Wita
[11] *Ibid*
[12] *Ibid*

a. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
b. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
c. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
d. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
e. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
f. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
g. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
h. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
i. fasilitas keselamatan umum;
j. k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
k. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
l. cagar alam dan cagar budaya;
m. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
n. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;

C. Tinjauan Umum Tentang Puskesmas Sebagai Fasilitas Umum

1. Pengertian Puskesmas

Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) adalah unit pelaksana teknis dinas kabupaten/ kota yang bertanggungjawab

menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja[13]. Puskesmas merupakan salah satu sarana pelayanan kesehatan yang memiliki peran penting dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Selain itu, puskesmas adalah salah satu fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menjadi tolak ukur dari pembangunan kesehatan.

Puskesmas memiliki tugas untuk melaksanakan kebijakan kesehatan untuk dapat mencapai tujuan pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya dalam rangka mendukung terwujudnya kecamatan sehat. Dalam melaksanakan tugas untuk mewujudkan kecamatan sehat, puskesmas menyelenggarakan fungsi penyelenggaraan UKM (Upaya kesehatan Masyarakat) tingkat pertama, dan penyelenggaraan UKP (Upaya Kesehatan Perorangan) tingkat pertama di wilayah kerjanya[14]. Puskesmas merupakan kesatuan organisasi fungsional yang menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan yang bersifat menyeluruh, terpadu, merata dapat diterima dan terjangkau oleh masyarakat dengan peran serta aktif masyarakat dan menggunakan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna, dengan biaya yang dapat dipikul oleh pemerintah dan masyarakat luas guna mencapai derajat kesehatan yang optimal, tanpa mengabaikan mutu pelayanan kepada

[13] Depkes RI. 2006. *Manajemen Puskesmas*. Jakarta: Depkes RI
[14] Kemenkes RI. *Profil Kesehatan Indonesia tahun 2014*. Jakarta : Kemenkes RI; 2015.

perorangan[15]. Pelayanan Kesehatan masyarakat adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat secara lebih merata, bermutu dan sesuai dengan kondisi kesehatan masyarakat yang berada disekitarnya agar tercapai kemampuan hidup sehat bagi masyarakat untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal. Selain itu pelayanan kesehatan masyarakat merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit, dan pemulihan kesehatan oleh pemerintah dan/ atau masyarakat[16].

2. Fungsi Puskesmas

Adapun puskesmas memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu sebagai berikut ini [17]:

a. Sebagai pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan

[15] Departemen Kesehatan RI, Direktorat jendral Bina Kesehatan 2009, *Buku Kesehatan Ibu dan Anak*, Jakarta

[16] Konli, Steven. 2014*. "Pelayanan Kesehatan Masyarakat Di Puskesmas Desa Gunawan Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung*". Ejournal Ilmu Pemerintahan.2(1):1925-1936.

[17] Sumber : http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/21798/BAB%20II.pdf?sequence=3&isAllowed=y diakses pada tanggal 13 Pukul 00;48 Wita

1) Berupaya menggerakkan lintas sektor dan dunia usaha wilayah kerja agar menyelenggarakan pembangunan yang berwawasan kesehatan.
2) Aktif memantau dan melaporkan dampak kesehatan dari penyelenggaraan setiap program pembangunan di wilayah kerjanya.

b. Sebagai pusat pemberdayaan masyarakat
   1) Memiliki kesadaran, kemauan dan kemampuan melayani diri sendiri dan masyarakat untuk hidup sehat;
   2) Berperan aktif dalam memperjuangkan kepentingan kesehatan termasuk pembiayaan;
   3) Ikut menetapkan menyelenggarakan dan memantau pelaksanaan program kesehatan;
   4) Membina peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan kemampuan untuk hidup sehat;
   5) Merangsang masyarakat termasuk swasta untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka menolong dirinya sendiri;
   6) Memberikan petunjuk kepada masyarakat tentang bagaimana menggali dan menggunakan sumber daya yang ada secara efektif dan efisien

c. Sebagai pusat pelayanan kesehatan strata pertama, menyelenggarakan pelayanan kesehatan tingkat pertama

(primer) secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan (kontinu) mencakup :

1) Pelayanan kesehatan perorangan adalah pelayanan yang bersifat pribadi dengan tujuan utama menyembuhkan penyakit dan pemulihan kesehatan perorangan tanpa mengabaikan pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit. Pelayanan perorangan tersebut adalah rawat jalan dan untuk puskesmas tertentu ditambah rawat inap.
2) Pelayanan kesehatan masyarakat adalah pelayanan yang bersifat publik dengan tujuan utama memelihara dusun meningkatkan serta mencegah penyakit tanpa mengabaikan penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan. Pelayanan kesehatan masyarakat tersebut antara lain promosi kesehatan, pemberantasan penyakit, penyehatan lingkungan, perbaikan gizi, serta berbagai program kesehatan masyarakat lainnya.

D. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) adalah suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin *"Capistratum"* yang berarti suatu register atau

capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi *(Capotatio Terrens)*. Dalam arti yang tegas, Cadastre adalah record pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, Cadastre merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) daripada hak atas tanah[18]. Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkain kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, bersinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-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.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan pengyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan

[18] Urip Santoso, 2011, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana , Hal. 286

peralihan hak atas tanah serta pemberiaan tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat. Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur - unsurnya, yaitu[19]

a. Adanya serangkaian kegiatan

   Menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain,berurutan menjadi kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data. Data dalam pendaftaran tanah ada dua yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah data keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah,pemegang hak, serta beban lain yang membebaninya.

b. Dilakukan oleh Pemerintah

   Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dihasilkan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan kepastian hukum dalam bidang pertanahan

c. Secara terus-menerus berkesinambungan

   Menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara,dalamarti disesuaikan

[19] *Ibid.* Hal., 287-290

dengan perubahan - perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

d. Secara teratur

Menunjukan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang - undangan yang sesuai, karena hasilnya aka merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum-hukum negara yang menyelenggarakannya.

e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun

Menunjukan bahwa kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai, HPL,Tanah Wakaf,Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun,Hak Tanggungan, dan Tanah Negara

f. Pemberian surat tanda bukti

Kegiatan pendaftaran tanah tanah untuk pertama kalinya menggunakan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c untuk hak atas tanah,hpl.tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

g. Hak-hak tertentu yang membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah yang dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan Utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah yang dibebani dengan Hak tanggungan, atau hak milik atas tanah dibebani dengan HGB dan Hak Pakai.

2. Jenis Pendaftaran Tanah

Pendaftaran untuk pertama kali atau pembukuan sesuatu hak atas tanah berguna supaya kita bisa menentukan secara memuaskan siapa yang berhak atas suatu tanah serta batas-batas dari tanah itu[20]. Pendaftaran tanah yang ada di Indonesia selain diatur dalam Pasal 19 UUPA juga diatur dalam PP 24 tahun 1997.Pendaftaran diselenggerakan oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan PP 24 tahun 1997 Pasal 5.Pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak atas tanah juga diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) PP 24 tahun 1997[21].

Bunyi Pasal 6 ayat (1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kantor pertanahan,

[20] A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, Hal. 164
[21] Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencan Prenamedia Grup, Hal. 16.

kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain. (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan Perundangan-undangan yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah juga dibagi menjadi 2 yaitu pendaftaran secara sistematik dan pendaftaran tanah secara sporadik.

a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematik

Pendaftaran tanah secara sistematik adalah pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh pemerintah yang meliputi wilayah desa atau kelurahan. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (10) PP 24 Tahun 1997 yaitu Pendaftaran tanah secara sistematik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran Tanah secara Sporadik adalah Pendaftaran tanah yang dilakukan secara individu ataupun massal dalam suatu desa atau keluarahan. Hal ini dijelaskan dalam PP 24 tahun 1997 Pasal 1 ayat (11) yaitu Pendaftaran tanah secara

sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

3. Asas Pendaftaran Tanah

Asas pendaftaran tanah diatur dalam PP 24 Tahun1997 Pasal 2. Bahwa dalam PP tersebut ternyata terdapat beberapa asas dalam pendaftaran tanah di Indonesia :

a. Asas sederhana, asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
b. Asas aman**,** asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
c. Asas terjangkau**,** asas ini dimaksudkkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
d. Asas mutakhir**,** asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya.
e. Asas terbuka asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di kantor pertanahan kabupaten/kota.

4. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah di atur dalam PP 24 tahun 1997 Pasal 3, bahwa pendaftaran tanah mempunyai tujuan[22]:

[22] Supriadi, 2006,*Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Palu, Hal. 165.

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 mengada-kan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tetapi penjelasan tentang tujuan pendafaran tanah yang termuat dalam PP 24 Tahun 1997 Pasal 3 tersebut,juga diberi penjelasan tentang maksud dari tujuan pendaftaran tanah yang termuat dalam Pasal 4 PP 24 Tahun 1997 yang berisi ;

a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
b. Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
c. Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

E. Sengketa Hak Atas Tanah

1. Pengertian Sengketa Hak Atas Tanah

Sengketa tanah merupakan sengketa yang sudah lama ada, dari era orde lama, orde baru, era reformasi dan hingga saat ini. Sengketa tanah secara kualitas maupun kuantitas merupakan masalah yang selalu ada dalam tatanan kehidupan masyarakat.

Sengketa atau konflik pertanahan menjadi persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan merupakan bentuk permasalahan yang sifatnya komplek dan multi dimensi[23]. Sudah merupakan fenomena yang inheren dalam sejarah kebudayaan dan peradaban manusia, terutama sejak masa agraris dimana sumber daya berupa tanah mulai memegang peranan penting sebagai faktor produksi untuk memenuhi kebutuhan manusia[24]. Berkaitan dengan pengertian Sengketa Pertanahan dapat dilihat dari dua bentuk pengertian yaitu pengertian yang diberikan para ahli hukum dan yang ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan.

Menurut Rusmadi Murad sengketa hak atas tanah, yaitu : timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan

[23] Sumarto, "*Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win-Win Solution oleh Badan Pertanahan nasional RI*" Disampaikan pada Diklat Direktorat Konflik Pertanahan Kemendagri RI di akses tanggal 21 Oktober 2021 Pukul 18:43 Wita

[24] Hadimulyo,1997, "*Mempertimbangkan ADR, Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan" ELSAM* : Jakarta. Hal. 13.

peraturan yang berlaku. Lebih lanjut menurut Rusmadi Murad, sifat permasalahan sengketa tanah ada beberapa macam, yaitu[25] :

a. Masalah atau persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.
b. Bantahan terhadap suatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
c. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis/bersifat strategis.

Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, Pasal 1 butir 1 : Sengketa Pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai, keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya serta penerbitan bukti haknya, anatara pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi dilingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Dalam memberi pengertian sengketa pertanahan ada dua istilah yang saling berkaitan yaitu sengketa pertanahan dan konflik pertanahan. Walaupun kedua istilah ini merupakan kasus

[25] Rusmadi Murad ,1999, "*Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*" Bandung : Alumni, Hal. 22-23.

pertanahan, namun dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, jelas membedakan pengertian kedua istilah tersebut. Dalam Pasal 1 butir 2 diterangkan bahwa “sengketa pertanahan yang disingkat dengan sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Sedangkan Konflik pertanahan yang disingkat konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, oeganisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis”.

Selanjutnya dalam Petunjuk Teknis Nomor 01/JUKNIS/D.V/2007 tentang Pemetaan Masalah dan Akar Masalah Pertanahan, disebutkan bahwa : Sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu. Sedangkan Konflik adalah nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dan atau warga atau kelompok masyarakat

dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status pengguanaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.

2. Tipologi Sengketa Hak Atas Tanah

Menurut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) tipologi kasus/konflik pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional[26]. Hasim Purba dalam tulisan jurnalnya secara umum mengklarifikasikan tipologi sengketa pertanahan kedalam tiga bentuk yaitu[27] :

a. Sengketa Horizontal yaitu : antara masyarakat dengan masyarakat lainnya.
b. Sengketa Vertikal yaitu : antara masyarakat dengan pemerintah, dan
c. Sengketa Horizontal – Vertikal yaitu : antara masyarakat dengan pengusaha (investor) yang di back up pemerintah (oknum pejabat) dan preman.

[26] Sumber : http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan diakses pada tanggal 22 Oktober 2021 pukul 00:22 Wita

[27] Hasim Purba, "*Reformasi Agraria dan Tanah untuk Rakyat : Sengketa Petani VS Perkebunan"* Jurnal Law Review, V. X No 2. UPH, 2010. Hal 167. Bandingkan dengan Widiyanto, "Potret Konflik Agraria di Indonesia" Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN, Nomor 37 Tahun 12, April 2013. Hlm 23-34.

Maria S.W. Sumardjono seperti yang dikutip Sholih Mua'di dalam disertasinya, secara garis besar membagikan tipologi sengketa tanah kedalam lima kelompok yaitu[28] :

a. Kasus-kasus yang berkenaan dengan penggarapan rakyat atas areal perkebunan, kehutanan dan lain-lain.
b. Kasus-kasus yang berkenaan dengan pelanggaran peraturan *land reform*.
c. Kasus-kasus berkenaan dengan ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk pembangunan.
d. Sengketa perdata yang berkenaan dengan masalah tanah.
e. Sengketa yang berkenaan dengan Hak Ulayat.

Sedangkan menurut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) secara garis besar tipologi konflik pertanahan dapat dikelompokkan menjadi sepuluh bagian yaitu[29] :

a. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara) maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
b. Sengketa batas yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
c. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
d. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 (satu) orang.
e. Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari 1 (satu). Dan sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau

[28] Sholih Mua'di, 2008, "*Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Perkebunan melalui cara Nonlitigasi (Suatu Studi Litigasi dalam Situasi Transisional)"* Semarang : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Hal. 1.

[29] Sumber : http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan, diakses pada tanggal 22 Oktober 2021 pada pukul 00:30 Wita

pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.

f. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
g. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang teiah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah. Dan tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
h. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

3. Faktor-Faktor Terjadinya Sengketa Hak Atas Tanah

Dalam kehidupan manusia bahwa tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan kelanjutan kehidupannya. Oleh karena itu tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah[30]. Konflik pertanahan sudah mengakar dari zaman dulu hingga sekarang, akar konflik pertanahan merupakan faktor yang mendasar yang menyebabkan timbulnya konflik pertanahan. Akar permasalahan konflik pertanahan penting untuk diidentifikasi dan diinventarisasi guna mencari jalan keluar atau bentuk penyelesaian yang akan

[30] Syaiful Azam, 2003, *"Eksistensi Hukum Tanah dalam mewujudkan tertib Hukum Agraria"* Makalah Fakultas Hukum USU – Digitized by USU Digital Library, Hal. 1.

dilakukan[31]. Salah satu bidang yang mengatur tata kehidupan warga Negara yang juga tunduk pada hukum yaitu bidang pertanahan. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan dijabarkan dalam UUPA yang telah mengatur masalah keagrariaan/pertanahan di Indonesia sebagai suatu peraturan yang harus dipatuhi. Salah satu tujuan pembentukan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya[32].

Jika dilihat secara faktual landasan yuridis yang mengatur masalah keagrariaan/pertanahan tidak sepenuhnya dilaksanakan dengan konsekuen dengan berbagai alasan yang sehingga menimbulkan masalah. Sumber masalah/konflik pertanahan yang ada sekarang antara lain[33] :

a. Pemilikan/penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata
b. Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian.
c. Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat yang golongan ekonominya lemah.
d. Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah seperti hak ulayat.
e. Lemahnya posisi tawar masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah.

[31] Sumarto, Op. Cit. Hlm 4.
[32] Elfachri Budiman, “Peradilan Agraria (Solusi Alternatif penuntasan Sengketa Agraria)” Jurnal Hukum USU Vol. 01. No.1, Tahun 2005. Hlm 74
[33] Elfachri Budiman, Ibid. Hlm 75. Bandingkan dengan Noer Fauzi Rachman, “Rantai Penjelas Konflik-Konflik Agraria yang Kronis, Sistematik, dan Meluas di Indonesia”. Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN, Nomor 37 Tahun 12, April 2013.Hlm 5.

Secara garis besar, Maria S.W. Sumardjono menyebutkan beberapa akar permasalahan konflik pertanahan yaitu sebagai berikut[34] :

a. Konflik kepentingan yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif (contoh : hak atas sumber daya agraria termasuk tanah) kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis.
b. Konflik struktural yang disebabkan pola perilaku atau destruktif, kontrol kepemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang, kekuasaan kewenangan yang tidak seimbang, serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama.
c. Konflik nilai yang disebabkan karena perbedaan kriteria yang dipergunakan mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, idiologi atau agama/kepercayaan.
d. Konflik hubungan yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi buruk atau salah, dan pengulangan perilaku negatif.
e. Konflik data yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.

4. Hak-Hak Atas Tanah Sebagai Objek Sengketa Pertanahan

Dalam sengketa tentunya pasti ada objek yang diperebutkan oleh pihak - pihak yang bersengketa dalam hal ini adalah manusia itu sendiri atau suatu badan hukum, yang menjadi objek yang dipersengketakan yaitu tanah, dimana tanah tersebut mempunyai hak-hak di atasnya seperti yang diatur dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agragia, yang lebih dikenal dengan singkatan UUPA . Hak-hak atas

[34] Maria S.W. Sumardjono, 2008, *"Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya"* Jakarta : Kompas, Hal. 112-113.

tanah tersebut disebutkan dalam Bab II Bagian Umum Pasal 16 ayat (1) UUPA, menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah terdiri dari:

"Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan hak-hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA yaitu seperti : Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian".

Menurut Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, Hak-hak atas tanah seperti yang disebutkan di atas dapat diberikan, dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Dan hak-hak atas tanah tersebut diberikan kewenangan untuk menggunakan tanah, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya yang sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Menurut penjelasan atas Pasal 16 UUPA ditegaskan bahwa Pasal 16 ini adalah pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 4 yang sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5 (tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan persatuan Bangsa) bahwa hukum pertanahan yang nasional didasarkan atas hukum adat maka penentuan hak-hak atas tanah didasarkan pula pada sistematik dari hukum adat Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 UUPA sangat erat hubungannya dan sekaligus

bentuk wujud Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “bumi dan Air kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat”.

Menurut Muhammad Hatta Pasal 33 UUD 1945 ini mengurus masalah politik perekonomian Republik Indonesia. Hatta mengatakan bahwa “dikuasai Negara tidak berarti Negara sendiri yang menjadi penguasa, pemilik atau “ondernemer” lebih tepat dikatakan bawha kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi. Peraturan yang dibuat seyogyanya harus adil bagi seluruh rakyat Indonesia[35]. J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Say yang mengatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 bersifat esensial seperti halnya Pasal 27 dan Pasal 29, Ide Negara sesuai dengan konsepsi UUD 1945 adalah sebuah “welfare state” maka Pemerintah sebagai “penguasa” dan “alat dari Negara” dan sebagai pelaksana kepentingan umum, berwenang dan memimpin rencana-rencana ekonomi bagi masyarakat. Sedangkan, menurut Wiyono 48 Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini tidak sekedar ditentukan kalau bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, tetapi juga ditentukan kalau pengawasan Negara tersebut terhadap bumi, air dan kekayaan alamnya harus dipergunakan untuk

[35] Abdurrahman, 1985, *“Tebaran Pikiran mengenai Hukum Agraria*” Bandung : Alumni, Hal. 37

kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Dari ketiga pendapat di atas menurut Abdurrahman telah menggambarkan bahwa Pasal 33 UUD 1945 mengandung suatu nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang fundamental sesuai dengan sistem nilai yang terkandung dalam falsafah Pancasila dan merupakan landasan dari pada system perekonomian nasional[36]. Jadi sangat jelaslah bahwa masalah pertanahan ini merupakan masalah yang prinsipil yang harus selalu dijaga/dilindungi oleh Pemerintah akan kegunaannya dan fungsi dan kepemilikan haknya. Setiap pemegang hak atas tanah senantiasa selalu mendapatkan perlindungan hukum, kepastian hukum serta diberlakukan yang sama didepan hukum demi sebuah keadilan sehingga manfaat dan fungsi dari pada tanah dapat membawa kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

F. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Kata ”kepastian” berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang

[36] *Ibid.* Hal. 39-40

kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban[37]. Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat[38]. Selanjutnya Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakukan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.

[37] Sidharta Arief, Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, 2007*, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung. Hal. 8

[38] Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi[39].

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologi. Kepastian Hukum secara Normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara pasti dan Logis[40]. Kepastian Hukum sebagai salah satu tujuan hukum dan dapat dikatakan upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan.Adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan tindakan hukum itu, kepastian sangat diperlukan untuk mewujudkan keadilan. Kepastian salah satu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat di gunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang[41]. Teori kepastian menurut ahli hukum[42] :

---

[39] Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta. Hal. 59

[40] Cst Kansil, 2009, Kamus istilah Hukum, Gramedia Pustaka, Jakarta. Hal. 385

[41] *Ibid*. 270

[42] L.j Van Apeldoorn dalam Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir,*PT.REVIKA Aditama,Bandung. Hal. 82-83

a. Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi, pertama mengenai soal dapat dibentuknya (bepaalbaarheid) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari Keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan Hakim. Dalam paradigma positivisme defenisi hukum harus melarang seluruh aturan yang mirip hukum, tetapi tidak bersifat perintah dari otoritas yang berdaulat, kepastian hukum harus selalu dijunjung tinggi apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum.\
b. Menurut Jan Michiel otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun Otto memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh yang mendefenisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu yaitu :
    1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (accessible).
    2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.

3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan- aturan tersebut.
4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan, Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

Hukum yang di tegakkan oleh instansi penegak hukum yang diberikan tugas untuk itu harus menjamin “kepastian hukum” demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana “social disorganizationatau kekacauan sosial”.

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum, yang dalam bahasa inggris disebut dengan *theory of legal liability*, bahasa belandanya, disebut de *theorie van wettelijke aansprakelijkheid,* sedangkan dalam bahasa jermannya, disebut dengan *die theorie der haftung* merupakan teori yang menganalis tentang teori tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana sehingga menimbulkan kerugian atau cacat,atau matinya orang lain. Ada tiga unsur yang

terkandung dalam teori tanggung jawab hukum, yang meliputi teori, tanggung jawab dan hukum[43]. Pengertian tanggung jawab secara rinci, disajikan berikut ini. Algra, dkk mengartikan tanggung jawab atau *verantwoordelijkheid* adalah "Kewajiban memikul pertanggung jawaban dan memikul kerugian yang diderita (bila dituntut), baik dalam hukum". Tanggung jawab hukum adalah jenis tanggung jawab yang dibebankan kepada subjek hukum atau pelaku yang melakukan perbuatan melawan hukum. Sehingga yang bersangkutan dapat dituntut membayar ganti rugi. Pengertian diatas, tidak tampak pengertian teori tanggung jawab hukum teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kesediaan dari subjek hukum atau pelaku memikul biaya atau kerugian[44].

Teori tanggung jawab hukum (*legal liability*) telah dikembangkan oleh Hans Kelsen, Wright, Maurice Finkelstein, dan Ahmad Sudiro. Hans Kelsen mengemukakan sebuah teori yang menganalisis tentang tanggung jawab hukum, yang ia sebut dengan teori tradisional. Di dalam teori tradisional, tanggung jawab dibedakan menjadi dua macam, yaitu[45]:

a. Tanggung jawab yang didasarkan kesalahan;dan
b. Tanggung jawab mutlak.

[43] Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis danDisertasi,* PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, Hal. 207.
[44] *Ibid.* Hal. 208-209
[45] *Ibid.* Hal. 211-212

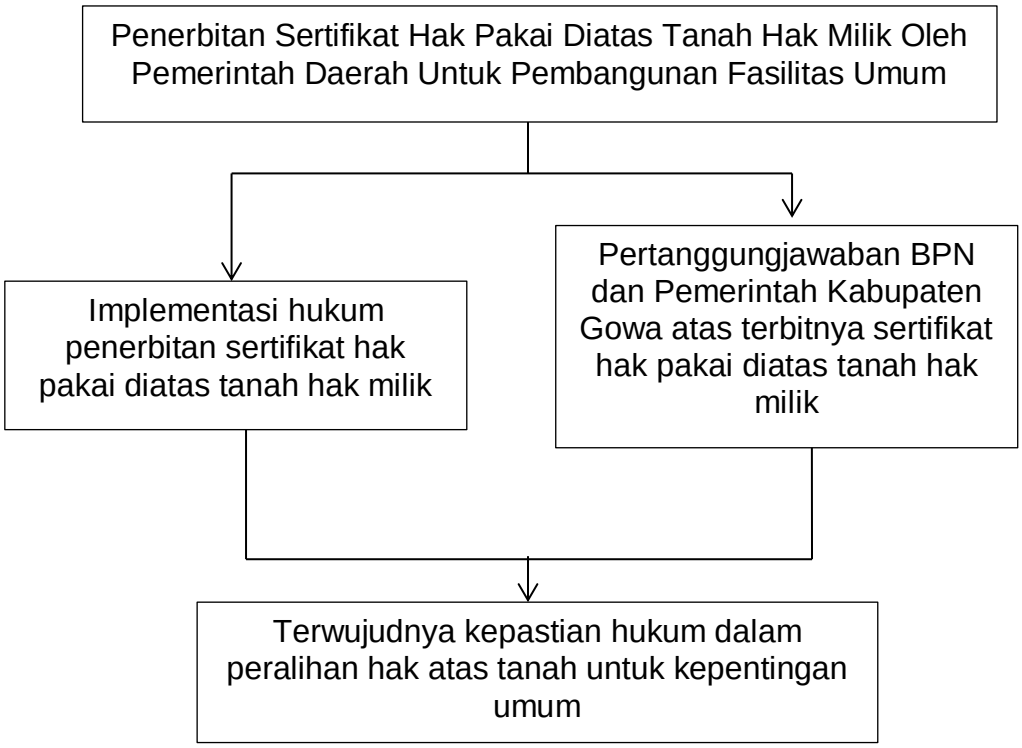
Tanggung jawab yang didasarkan kesalahan adalah tanggung jawab yang dibedakan yang dibebankan kepada subjek hukum atau pelaku yang melakukannya perbuatan melawan hukum karena adanya kekeliruan atau kealpaannya (kelalaian atau kelengahan). Kelalaian adalah suatu keadaan di mana subjek hukum atau pelaku lengah, kurang hati-hati, tidak mengindahkan kewajibannya atau lupa melaksanakan kewajibannya.

G. Kerangka Berpikir

Penulisan ini akan mengkaji tentang penerbitan sertifikat hak pakai diatas tanah hak milik oleh pemerintah daerah untuk pembangunan fasilitas umum dengan mengangkat 2 (dua) permasalahan atau isu hukum sebagai variabelnya, yakni pertama implikasi penerbitan sertifikat hak pakai atas nama Pemerintahah Kabupaten Gowa diatas tanah hak milik perseorangan untuk pembangunan Puskesmas Kanjilo yang dilakukan tanpa sepengetahuan pemegang sertifikat hak milik. Sedangkan yang kedua yaitu, tanggung jawab Badan Pertanahan nasional (BPN) dan Pemerintah Kabupaten Gowa atas terbitnya sertifikat hak pakai diatas tanah hak milik perseorangan untuk pembangunan Puskesmas Kanjilo. Pada isu pertama, akan diulas mengenai implikasi hukum atas terbitnya sertifikat hak pakai tanpa sepengetahuan pemegang sertifikat hak milik . Sedangkan untuk isu hukum kedua, akan diulas mengenai bagaimana pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional (BPN)

dan Pemerintah Kabupaten Gowa atas terbitnya sertifikat hak pakai tanpa sepengetahuan pemegang sertifikat hak milik.

Skema kerangka pikir



H. Defenisi Oprasional

1. Pelepasan hak atas tanah adalah pelepasan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Surat Pelepasan hak merupakan bukti yang dibuat dengan tujuan untuk melepaskan hak atas tanah.
2. Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan

bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

3. Kepentingan umum dinyatakan dalam arti “peruntukannya” yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan atau dengan kata lain kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, bangsa dan sebagian besar masyarakat.
4. Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) adalah salah satu sarana pelayanan kesehatan masyarakat yang amat penting di Indonesia. Puskesmas adalah unit pelaksana teknis dinas kabupaten/kota yang bertanggungjawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatau wilayah kerja.
5. Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang.

7. Sertifikat Hak Milik (SHM) adalah bukti kepemilikan tertinggi atau terkuat atas suatu lahan atau tanah, tanpa batasan waktu tertentu. SHM merupakan dokumen otentik yang paling penting dan kuat berdasarkan hukum.
8. Sertifikat Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan tanah kepada pihak lain untuk dikembangkan baik untuk dibangun properti atau lainnya yang sebelumnya dimiliki oleh negara atau tanah milik orang lainnya.