

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Kewenangan

Kewenangan secara sederhana dapat diartikan sebagai hak seseorang untuk melakukan tindakan tertentu dengan batasan-batasan yang ditetapkan dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok.¹¹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah "wewenang" merujuk pada hak atau kekuasaan untuk membuat keputusan, memberikan perintah, dan menyerahkan tanggung jawab kepada orang lain.

Dalam konseptualisasi Marbun, terdapat perbedaan antara wewenang dan kewenangan. Kewenangan merujuk pada kekuasaan yang di formalisasikan baik terhadap sekelompok orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan secara menyeluruh. Sementara itu, wewenang hanya terbatas pada bidang-bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan dapat dipahami sebagai agregasi dari berbagai wewenang yang digabungkan menjadi satu kesatuan.¹²

Kedudukan penting kewenangan dalam bingkai analisis hukum tata negara dan hukum administrasi negara merupakan fenomena yang tidak bisa diabaikan. Bahkan, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menganggapnya sebagai inti konseptual dalam kedua cabang ilmu tersebut.¹³ Kewenangan

¹¹ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Sarjana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 33

¹² Marbun, SF dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty: Yogyakarta, 1987, Hlm. 104

¹³ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2010, hlm 6

menjadi fokus utama dalam pemahaman struktural dan operasional negara serta administrasinya. Kajian mendalam terhadap kewenangan menjadi relevan karena secara fundamental terkait dengan prinsip-prinsip dasar dalam organisasi negara (staats), hukum tentang struktur dan fungsi organ-organ negara (inrichtingrecht, organisatierecht), serta hak-hak mendasar individu sebagai warga negara (grondrechten). Oleh karena itu, pemahaman mendalam tentang kewenangan menjadi kunci dalam merumuskan kebijakan dan praktek-praktek hukum yang berdampak langsung pada kehidupan sosial dan politik suatu bangsa.

1. Sumber Kewenangan

Dalam konteks Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum, ada beberapa asal muasal dari kemunculan kewenangan, sebagaimana dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon. Menurutnya, kewenangan dapat diperoleh melalui tiga sumber utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merujuk pada kewenangan yang bersifat asli dan didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang ada dalam hukum tata negara. Atribusi ini merupakan hak untuk mengambil keputusan yang berasal langsung dari undang-undang dalam konteks materiilnya. Dalam konteks ini, kewenangan bukanlah sebuah entitas statis, melainkan merupakan hasil dari proses yang kompleks yang melibatkan

interpretasi dan implementasi berbagai aspek hukum tata negara.¹⁴ Kewenangan atribusi umumnya ditetapkan melalui penugasan kekuasaan negara yang diatur oleh konstitusi, sementara kewenangan delegasi dan mandat berasal dari proses pelimpahan.

Perbedaan mendasar antara kewenangan delegasi dan kewenangan mandat adalah bahwa dalam kewenangan delegasi, terjadi transfer atau alih wewenang yang sudah ada, dengan kata lain, pendelegasian kewenangan atribusi kepada pejabat di bawahnya, yang sering kali diikuti dengan pendelegasian tanggung jawab. Di sisi lain, kewenangan mandat melibatkan kesepakatan internal antara penguasa dan pegawai, di mana tidak ada transfer formal dari kewenangan atau tanggung jawab; yang ada hanyalah janji-janji kinerja.¹⁵ Pendekatan lain dalam memahami atribusi adalah sebagai proses pembentukan wewenang tertentu dan penyerahannya kepada organ tertentu; organ yang memiliki kewenangan ini berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pemberian atau pelimpahan wewenang, terdapat sejumlah persyaratan yang harus terpenuhi, yang meliputi:

1. Delegasi harus bersifat definitif, yang berarti delegans tidak lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan untuk kepentingan pribadi.

¹⁴ Nur Basuki minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2010, hlm. 70

¹⁵ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, universitas lampung, bandar lampung, 2009, hlm. 27

2. Delegasi harus didasarkan pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang hanya memungkinkan jika ada dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak boleh dilakukan kepada bawahan, menegaskan bahwa dalam konteks struktur hirarki kepegawaian, tidak diperkenankan adanya pelimpahan wewenang kepada bawahan.
4. Terdapat kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, yang mengindikasikan bahwa delegans memiliki kewenangan untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang yang telah dilimpahkan.
5. Adanya peraturan kebijakan (beleidsregelen), yang mencerminkan bahwa delegans memberikan instruksi atau petunjuk tentang penggunaan wewenang yang telah dilimpahkan tersebut.¹⁶

B. Tinjauan Umum Pertanggungjawaban

Menurut definisi dalam kamus umum Bahasa Indonesia, tanggung jawab merujuk pada kewajiban seseorang untuk menanggung segala akibat dari tindakan atau perilaku yang dilakukan. Ini mencakup kewajiban untuk memikul beban dan akibat dari setiap tindakan, baik yang disengaja maupun tidak. Dalam konteks hukum, tanggung jawab mencerminkan kesadaran individu terhadap konsekuensi dari tindakan mereka, baik yang dilakukan

¹⁶ *Ibid*, hlm. 71

secara sengaja maupun tidak. Selain itu, tanggung jawab juga mencakup pemahaman akan kewajiban yang diemban dan penunjukkan kesadaran akan tanggung jawab tersebut melalui tindakan konkret.

Konsepsi tentang tanggung jawab hukum, menurut para cendekiawan, mengarah pada pemahaman yang mendalam tentang implikasi yang timbul dari pelaksanaan peran individu dalam konteks hukum. Ridwan Halim menjelaskan bahwa tanggung jawab hukum merupakan konsekuensi yang timbul dari pemenuhan peran, baik itu berupa hak, kewajiban, maupun kekuasaan.¹⁷ Secara umum, tanggung jawab hukum dipahami sebagai kewajiban untuk bertindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tanpa menyimpang dari norma yang telah ditetapkan.

Purbacaraka menambahkan bahwa tanggung jawab hukum berasal dari penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban yang sejalan dengan kemampuan individu dalam mengelola hak-hak dan kewajibannya.¹⁸ Setiap pelaksanaan kewajiban, penggunaan hak, atau pelaksanaan kekuasaan, baik yang memadai maupun tidak, tetap memerlukan pertanggungjawaban yang didasarkan pada prinsip perlindungan hukum yang berakar dari hubungan-hubungan hukum yang terjalin.

Menurut Titik Triwulan, pertanggungjawaban menuntut landasan yang jelas, yaitu faktor yang memberikan legitimasi hukum bagi individu untuk memberikan laporan atau justifikasi atas tindakannya.¹⁹ Prinsip dasar

¹⁷ Ridwan Halim, 1988, *Hukum Administrasi Negara Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 23.

¹⁸ Purbacaraka, 2010, *Perihal Keadah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, hal.37

¹⁹ Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm.45

pertanggungjawaban didasarkan pada konsep kesalahan, yang mengimplikasikan bahwa individu harus bertanggungjawab atas tindakan mereka yang mengakibatkan kerugian bagi pihak lain.

1. Teori Tanggung Jawab

Dalam leksikon hukum, terdapat dua terminologi yang mengacu pada konsep pertanggungjawaban, yakni *responsibility* dan *liability*. *Responsibility* mencerminkan konsep tanggung jawab politik atau kewajiban hukum individu, sebagaimana yang dipaparkan oleh peneliti. Di sisi lain, *liability* merujuk pada konsekuensi hukum atau tanggung jawab hukum yang timbul akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum. Dengan demikian, penggunaan kedua istilah ini menggambarkan dua dimensi yang berbeda dalam konteks pertanggungjawaban, yang satu menitikberatkan pada aspek politik dan moral, sementara yang lain menekankan pada implikasi hukum dari tindakan yang dilakukan.

Menurut Abdulkadir Muhammad, teori tanggung jawab dalam perbuatan yang melanggar hukum, yang dikenal sebagai teori *liability*, dapat diuraikan ke dalam beberapa klasifikasi yang berbeda. Dalam analisisnya, ia membedakan beberapa jenis tanggung jawab sebagai berikut:²⁰

²⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 2010, hlm 503

- a. Tanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan secara sengaja yang melanggar hukum (disebut sebagai *intentional tort liability*).
- b. Tanggung jawab atas perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang dilakukan karena kelalaian (disebut sebagai *negligence tort liability*). Dasar bagi tanggung jawab ini adalah konsep kesalahan (*concept of fault*), yang terkait dengan pertimbangan moral dalam konteks hukum yang rumit.
- c. Tanggung jawab mutlak atas perbuatan yang melanggar hukum tanpa memperhitungkan kesalahan individu (dikenal sebagai *strict liability*). Dalam konteks ini, individu dapat dianggap bertanggung jawab atas tindakan mereka tanpa memandang kesengajaan atau kelalaian.

Menurut Kranenburg dan Vegtig, terdapat dua teori yang menjadi landasan dalam isu pertanggungjawaban pejabat:²¹

- a. Teori *fautes de personalles*, yang menetapkan bahwa kerugian yang timbul bagi pihak ketiga harus ditanggung oleh pejabat yang bertanggung jawab atas tindakan yang menyebabkan kerugian tersebut. Dalam perspektif ini, tanggung jawab ditempatkan pada individu sebagai individu.
- b. Teori *fautes de services*, yang menyatakan bahwa kerugian yang timbul bagi pihak ketiga adalah tanggung jawab dari instansi yang

²¹ Sonny Tobelo Menyawa. "Pertanggung jawaban Administrasi Negara" (minggu 12 Desember 2010), halaman 1.

diwakili oleh pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini, tanggung jawab diarahkan pada jabatan yang diemban. Dalam implementasinya, tingkat kesalahan menjadi faktor penentu dalam menetapkan tingkat tanggung jawab yang harus dipertanggungjawabkan, di mana tingkat kesalahan yang lebih serius atau minor akan mempengaruhi tingkat tanggung jawab yang ditetapkan.

Dalam kerangka gagasan hukum, Hans Kelsen menjelaskan sebuah konseptualisasi yang berkaitan dengan prinsip kewajiban hukum (*responsibility*), yang pada akhirnya merujuk pada prinsip tanggung jawab hukum (*liability*). Ketika seseorang dinyatakan bertanggung jawab secara hukum atas suatu tindakan tertentu, hal ini menunjukkan bahwa orang tersebut dapat dikenakan sanksi dalam situasi di mana tindakan tersebut bertentangan dengan hukum yang berlaku. Kelsen membagi pertanggungjawaban menjadi empat kategori yang berbeda:²²

- a. Pertanggungjawaban individu, dimana individu tersebut bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya sendiri.
- b. Pertanggungjawaban kolektif, yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas tindakan yang melanggar hukum yang dilakukan oleh orang lain.

²² Universitas Medan Area, halaman 1-2

- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, di mana individu tersebut bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja dan dengan tujuan mengakibatkan kerugian.
- d. Pertanggungjawaban mutlak, yang menandakan bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan tanpa sengaja dan tanpa maksud.

2. Macam-Macam Tanggung Jawab

a. Tanggung Jawab Perdata

Dalam konteks kerugian yang timbul akibat tindakan individu tanpa adanya perjanjian atau hubungan hukum yang mengatur, hukum menyediakan kerangka hukum yang mengatur interaksi hukum antara individu yang bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1365 KUH Perdata, yang menyatakan:

“Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

Tanggung jawab dalam ranah hukum perdata mencerminkan kewajiban individu terhadap tindakan yang melanggar hukum. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tindakan yang

melanggar hukum didesain dengan tujuan untuk melindungi dan memberikan kompensasi kepada pihak yang menderita kerugian.²³

b. Tanggung Jawab Pidana

Dalam terminologi Bahasa Belanda, Pompee mencatat bahwa istilah yang setara dengan pertanggungjawaban pidana adalah *aansprakelijk, verantwoordelijk, dan toerekenbaar*.²⁴ Menurut Konsep Rancangan KUHP Baru Tahun 2004/2005, definisi pertanggungjawaban pidana disajikan dalam Pasal 34 berbunyi:

“Pertanggungjawaban pidana dalam sebuah istilah asing disebut juga dengan teoreken baadheid atau criminal responsibility yang mengarah pada pemidanaan petindak dengan maksud menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana.”

Pertanggungjawaban pidana merujuk pada proses dimana kritikan objektif terhadap tindakan kriminal dialihkan secara subjektif kepada individu yang memenuhi kriteria untuk dihukum atas tindakannya.

3. Prinsip Pertanggungjawaban

²³ Hamzah Hatrik, S.H., M.H, *Asas Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1996, hlm. 11.

²⁴ DR. Andi Hamzah, S.H, *Asas Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 131.

Jika dianalisis secara komprehensif, prinsip tanggung jawab dalam domain hukum menunjukkan perbedaan yang signifikan seperti berikut:²⁵

a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault*

liability atau *liability based on fault*) merupakan suatu konsep yang umumnya terdapat dalam hukum pidana maupun perdata. Dalam Pasal 1365, 1366, dan 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, prinsip ini ditegaskan dengan jelas, menetapkan bahwa pertanggungjawaban hukum seseorang hanya akan timbul apabila terbukti adanya unsur kesalahan dalam tindakannya. Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang sering disebut sebagai pasal mengenai perbuatan yang bertentangan dengan hukum, menguraikan empat unsur utama yang harus dipenuhi, yaitu: a) adanya perbuatan, b) keberadaan unsur kesalahan, c) timbulnya kerugian, dan d) hubungan kausalitas antara kesalahan yang dilakukan dan kerugian yang terjadi.”

b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab adalah suatu asas yang menyatakan bahwa tergugat secara otomatis diasumsikan bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), kecuali dapat dibuktikan sebaliknya. Penggunaan istilah "diasumsikan" dalam prinsip "presumption of liability" memperlihatkan pentingnya

²⁵ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 73-79.

pengakuan bahwa tergugat memiliki kesempatan untuk melepaskan diri dari tanggung jawabnya, yang dapat terwujud dengan membuktikan bahwa telah diambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah terjadinya kerugian.²⁶

c. Prinsip Asumsi untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab. Prinsip ini mencerminkan pandangan yang bertentangan dengan prinsip sebelumnya, yaitu prinsip asumsi untuk tidak selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya berlaku dalam kerangka transaksi konsumen yang sangat terbatas.

d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diinterpretasikan sejajar dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Namun, beberapa ahli membedakan kedua istilah tersebut. Menurut E. Suherman, konsep *strict liability* diasosiasikan dengan *absolute liability*, di mana dalam prinsip ini tidak ada kemungkinan pembebasan dari tanggung jawab, kecuali jika kerugian yang terjadi merupakan akibat langsung dari kesalahan yang dilakukan oleh pihak yang dirugikan itu sendiri, sehingga tanggung jawabnya bersifat mutlak.²⁷

e. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) sering kali diadopsi oleh pelaku bisnis sebagai bagian dari strategi kontrak standar yang mereka buat. Klausula

²⁶ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Cet. II, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 21.

²⁷ *Ibid*, hlm. 23

eksonerasi ini sering ditemukan dalam perjanjian komersial yang melibatkan pihak-pihak dengan peran yang berbeda, seperti dalam kontrak layanan cuci cetak film. Sebagai contoh, dalam konteks tersebut, disepakati bahwa jika terjadi kerusakan atau kehilangan film yang akan dicuci atau dicetak, termasuk akibat kelalaian petugas, maka tanggung jawab penggantian kerugian yang harus ditanggung oleh konsumen akan diatur secara proporsional, tidak melebihi nilai sepuluh kali lipat dari harga rol film yang baru. Ini mencerminkan upaya untuk membatasi potensi risiko yang ditanggung oleh konsumen dan menetapkan batas tanggung jawab yang jelas bagi pelaku usaha.

C. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah entitas administratif negara atau lembaga pemerintahan non kementerian yang berperan dalam urusan tanah di tingkat nasional, regional, dan sektoral. Pada permulaannya, pendirian Badan Pertanahan Nasional dilakukan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 sebagai langkah pengembangan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang sebelumnya berada di bawah naungan dan memiliki kewajiban langsung kepada kepala negara.

Selama periode 1960-an, sejak dijalankannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional mengalami serangkaian

perubahan kepemimpinan dan struktural yang signifikan, yang secara langsung mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Di bawah naungan Kementerian Agraria, proses kebijakan melibatkan hierarki dari tingkat Pimpinan Pusat hingga Kantor Cabang, sementara di bawah Departemen Dalam Negeri, proses tersebut terbatas pada Direktorat Jenderal Agraria hingga Kantor Cabang. Selain itu, secara institusional, Badan Pertanahan Nasional mengalami fluktuasi struktural yang sering terjadi dalam rentang waktu yang singkat.

Sebelumnya, lembaga yang sekarang dikenal sebagai Badan Pertanahan Nasional (BPN) dahulu disebut sebagai Kantor Agraria. Regulasi terkait fungsi dan organisasi BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, terjadi penggabungan fungsi dan tugas Badan Pertanahan Nasional serta Direktorat Jenderal Tata Ruang di bawah Kementerian Pekerjaan Umum menjadi satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Susunan struktur organisasi BPN sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015, yang mencakup:²⁸

- a. Kepala yang diemban oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang.
- b. Struktur unit organisasi Eselon I yang mengikuti susunan organisasi Eselon I pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang, dengan tugas dan fungsi yang sejalan.

²⁸ Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

1. Tugas Badan Pertanahan Nasional

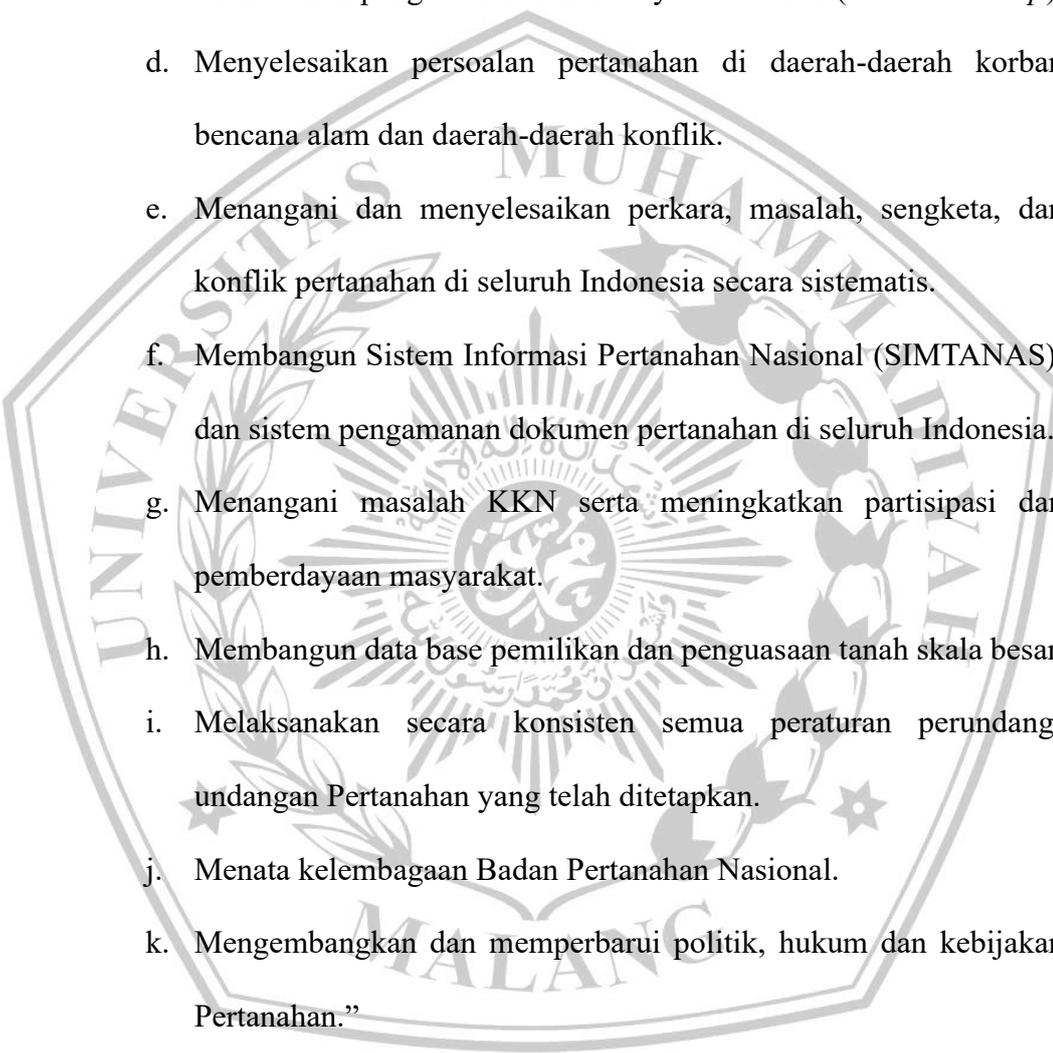
Pada prinsipnya, segala hak dan wewenang yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan amanah yang berasal dari regulasi, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 mengenai Badan Pertanahan Nasional. Seiring dengan perkembangannya, Badan Pertanahan Nasional, yang merupakan perwakilan pemerintah non-departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, telah menetapkan visi dan misi untuk masa depannya. Visi BPN adalah menjadi lembaga yang mampu mengaktualisasikan penggunaan tanah dan pertanahan untuk mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat, sambil mempromosikan keadilan dan keberlanjutan dalam sistem sosial, bangsa, dan negara Republik Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam menjalankan tugasnya untuk menangani urusan pemerintahan di sektor pertanahan, Badan Pertanahan Nasional memiliki sejumlah fungsi yang meliputi:

- a. “Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan.
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan.
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.

- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah.
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan.
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN.
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN.
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan.
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.”

Untuk menjalankan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Tingkat daerah, dibentuklah Kantor Wilayah BPN di setiap provinsi dan Kantor Pertanahan di setiap kabupaten/kota. Bahkan, dalam konteks tertentu, kemungkinan adanya lebih dari satu Kantor Pertanahan dalam satu kabupaten/kota tidaklah dikecualikan. Adapun pelaksanaan agenda kebijakan yang telah disusun, BPN mengemban sejumlah fungsi yang bersifat integral dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya yang meliputi berbagai aspek pertanahan, baik dari segi administrasi maupun kebijakan, yaitu:

- 
- a. “Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional.
 - b. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.
 - c. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenure*ship).
 - d. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik.
 - e. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
 - f. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.
 - g. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
 - h. Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah skala besar.
 - i. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan.
 - j. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.
 - k. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.”

Dalam menjalankan tugasnya dalam memberikan pelayanan sertifikat tanah, Kantor Pertanahan diharapkan dapat menyediakan layanan yang optimal, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan kesetaraan. Namun, disayangkan bahwa kualitas

pelayanan yang diberikan oleh sebagian aparat pemerintah atau lembaga administrasi negara di Indonesia masih menunjukkan rendahnya dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya. Kualitas pelayanan yang kurang memuaskan tersebut cenderung tidak sesuai dengan harapan masyarakat sebagai pengguna layanan, sehingga hal ini menyebabkan penurunan kepercayaan dan ketaatan masyarakat terhadap struktur birokrasi publik.

Dampak dari struktur birokrasi yang kompleks dan tumpang tindihnya tanggung jawab menghasilkan penanganan yang memakan waktu dan bertele-tele terhadap pelayanan publik. Oleh karena itu, sebagai satu-satunya entitas administratif di bawah naungan Badan Pertanahan Nasional yang ditugaskan untuk melayani kebutuhan masyarakat dalam ranah pertanahan, Kantor Pertanahan diharapkan untuk memberikan pelayanan yang optimal dan berdedikasi penuh kepada masyarakat, sebagai pemangku kepentingan utama.

2. Wewenang Badan Pertanahan Nasional

Kebijakan umum pengelolaan pertanahan merupakan ekspresi konseptual yang disusun sebagai hasil elaborasi dari prinsip-prinsip yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal tersebut mengamanatkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa adalah kekayaan alam yang dikuasai oleh negara sebagai representasi

kekuasaan kolektif seluruh rakyat. Melalui pemahaman ini, negara, melalui Badan Pertanahan Nasional, diberi kewenangan untuk:

- a. Melakukan pengaturan dan pengelolaan yang bersifat komprehensif terhadap penggunaan, persediaan, tujuan, dan pemeliharaan sumber daya alam air, bumi, dan ruang angkasa yang berada di atas tanah.
- b. Merumuskan dan melaksanakan ketentuan serta regulasi yang berkaitan dengan kaitan hukum antara subjek hukum dengan kepemilikan atas sumber daya alam terkait, termasuk air, bumi, dan ruang angkasa.
- c. Mengarahkan dan memfasilitasi rangkaian ketentuan hukum yang mengatur interaksi antara subjek hukum dengan segala tindakan hukum yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam seperti air, bumi, dan ruang angkasa.

Dengan demikian, kebijakan umum pengelolaan pertanahan bukan semata-sekadar interpretasi, melainkan sebuah penjabaran yang bersifat operasional dan normatif dari prinsip-prinsip dasar yang terdapat dalam konstitusi negara.

Selain itu, Badan Pertanahan Nasional juga memiliki kewenangan untuk mempercepat sistem di bidang pertanahan. Hal ini termaktub pada Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan berbunyi “Dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 yaitu melakukan

percepatan di bidang hal ini sesuai dengan Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Pasal 1:

- a. Penyusunan Rancangan Undang-undang penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan. Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Pasal 1;
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan;
- c. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-commerce* dan *e-payment*;
 - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;

- 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.”

Badan Pertanahan Nasional (BPN) sedang berusaha untuk meningkatkan kecepatan layanan dengan menerapkan pola partisipatif, transparan, dan akuntabel (PTA). Melalui pendekatan ini, diharapkan akan terjadi peningkatan kinerja dalam proses pemberian sertifikat tanah kepada masyarakat, memastikan bahwa permohonan sertifikat tanah diberikan layanan yang efisien dan tepat waktu, tanpa adanya proses yang lambat. BPN bertekad untuk terus memberikan kepuasan kepada pelanggan, khususnya masyarakat, melalui upaya ini.

D. Tinjauan Umum Tanah

Menurut definisi yang tercantum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah diartikan sebagai permukaan atau lapisan terluar dari bumi. Definisi ini juga diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yakni “*Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan*

*dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”*²⁹

Oleh karena itu, dalam konteks yang dijabarkan dalam pasal tersebut, istilah "tanah" merujuk pada "permukaan bumi". Dengan demikian, sebagai bagian integral dari tanah, permukaan bumi dapat dimiliki oleh individu atau entitas hukum. Karenanya, hak-hak yang timbul terkait dengan permukaan bumi, yang mencakup struktur bangunan atau objek-objek yang berada di atasnya, merupakan subjek dari permasalahan hukum yang harus diatasi.³⁰

1. Pendaftaran Tanah

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah menjabarkan arti dari yang dimaksud dengan pendaftaran tanah yaitu “Pendaftaran tanah adalah rangkaian 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 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.”

²⁹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

³⁰ Supriadi, *Hukum Agraria, pengertian dan lingkup Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika 2016), halaman 3.

Dari definisi pendaftaran tanah di atas, dapat dijabarkan unsur-unsurnya sebagai berikut:

a. Rangkaian Kegiatan

Istilah "rangkaian kegiatan" merujuk pada beragam proses yang terlibat dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang secara saling terkait dan berurutan membentuk suatu kesatuan prosedur yang bertujuan untuk menyediakan informasi yang diperlukan guna menjamin kepastian hukum dalam hal kepemilikan tanah bagi masyarakat.

Proses pendaftaran tanah mencakup dua aspek utama, yaitu kegiatan awal pendaftaran tanah yang melibatkan pengumpulan dan analisis data fisik dan hukum, penyusunan daftar umum dan dokumen, serta proses pemeliharaan dan pendaftaran tanah. Sementara itu, proses pendaftaran tanah juga mencakup proses pendaftaran peralihan hak dan beban serta perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Hasil dari proses pendaftaran tanah terdiri dari dua jenis data utama, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik melibatkan informasi terkait lokasi, batas, dan dimensi lahan, serta informasi mengenai bangunan yang berada di atasnya. Sementara itu, data yuridis mencakup informasi tentang status hukum tanah, pemegang hak, pihak terkait, dan beban hukum lainnya yang terdapat pada tanah tersebut.

b. Dilakukan oleh Pemerintah

Penyelenggaraan registrasi tanah dalam konteks masyarakat yang telah modern merupakan mandat yang diberikan oleh negara, yang dilaksanakan oleh lembaga pemerintah guna memenuhi kebutuhan rakyat dalam menciptakan kepastian hukum di sektor pertanahan. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah badan pemerintah yang diberi tanggung jawab untuk mengatur registrasi tanah, sementara pelaksanaannya ditangani oleh Kepala Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten atau kota.

c. Terus-menerus dan Berkesinambungan

Istilah "terus-menerus" dan "berkesinambungan" merujuk pada pelaksanaan kegiatan yang tidak memiliki akhir. Data yang telah dikumpulkan harus dipelihara secara kontinu, sehingga tetap relevan dengan perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu.

Proses registrasi tanah awal menghasilkan dokumen bukti kepemilikan seperti sertifikat. Registrasi tanah melibatkan berbagai perubahan kepemilikan, perpanjangan hak, pembagian, pemisahan, dan penggabungan lahan, pembagian hak bersama, pembaruan informasi berdasarkan keputusan pengadilan, serta perubahan pemilik yang harus dicatat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat agar data tetap mutakhir.

d. Teratur

Kata "teratur" menegaskan perlunya setiap aktivitas terkait dengan pendaftaran tanah dilakukan secara cermat dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Hal ini penting karena hasil dari proses tersebut akan diakui sebagai bukti sah dalam konteks hukum, walaupun kekuatan buktinya mungkin berbeda dalam berbagai yurisdiksi yang menerapkan sistem pendaftaran tanah. Regulasi yang mengatur pendaftaran tanah mencakup berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, dan ketentuan administratif yang bertujuan mengatur dengan rinci setiap aspek proses pendaftaran tanah. Antara lain, regulasi tersebut meliputi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999, dan berbagai peraturan lain yang relevan dalam konteks pengaturan pendaftaran tanah.

e. Bidang-Bidang Tanah dan Satuan Rumah Susun

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memuat ketentuan yang mengatur jenis-jenis hak atas tanah yang dapat didaftarkan. Pasal 23 UUPA menegaskan bahwa hanya Hak Milik yang diatur secara khusus, diikuti oleh Hak Guna Usaha sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 32, Hak Guna Bangunan yang dijabarkan dalam Pasal 38, dan Hak Pakai sebagaimana diatur dalam Pasal 41. Selanjutnya, dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 disebutkan sejumlah objek pendaftaran tanah yang meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.³¹

f. Surat Tanda Bukti Hak

Proses awal pendaftaran tanah menghasilkan sebuah dokumen resmi yang dikenal sebagai sertifikat, yang menegaskan hak-hak atas tanah yang terdaftar, termasuk hak-hak pengelolaan dan tanggungan. Sertifikat ini berfungsi sebagai bukti tertulis yang sah sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menunjukkan hak atas tanah, hak pengelolaan, dan hak tanggungan yang telah tercatat dalam buku tanah yang bersangkutan.

g. Hak-Hak Tertentu yang Membebaninya

Dalam proses registrasi tanah, terjadi kemungkinan di mana berbagai jenis hak atas tanah dapat saling bertautan. Sebagai contoh, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dapat digunakan sebagai jaminan untuk kewajiban utang, seperti yang diindikasikan oleh penugasan Hak Tanggungan. Demikian pula, Hak Milik atas tanah mungkin diberi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

³¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), halaman 298-303.

2. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas yang menjadi landasan fundamental dalam suatu proses adalah prinsip-prinsip yang mendasari terciptanya suatu hal dan merupakan landasan dari sebuah aktivitas. Hal ini juga berlaku dalam konteks pendaftaran tanah, di mana terdapat prinsip-prinsip yang menjadi panduan utama dalam pelaksanaan proses tersebut. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 2 secara tegas menyatakan bahwa pendaftaran tanah harus mematuhi asas-asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan rinci mengenai masing-masing asas pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah menekankan pada prinsip-prinsip yang jelas dan dapat dipahami secara luas, terutama oleh pihak yang memiliki kepentingan, khususnya para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman dalam pendaftaran tanah merupakan landasan untuk melaksanakan proses tersebut dengan cermat dan hati-hati, sehingga memberikan kepastian hukum yang optimal kepada pemegang hak atas tanah, sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah.
- c. Asas terjangkau dalam pendaftaran tanah menjadi pijakan untuk melibatkan semua pihak yang berkepentingan, terutama yang

berasal dari golongan ekonomi lemah, sehingga layanan pendaftaran tanah dapat diakses oleh mereka yang memerlukannya.

- d. Asas mutakhir dalam pendaftaran tanah menekankan pentingnya menjaga kelengkapan, kesinambungan, dan aktualitas dalam proses pendaftaran tanah, sehingga data yang ada selalu mencerminkan kondisi terkini. Oleh karena itu, setiap perubahan dalam status tanah harus dicatat dan diperbarui dengan tepat.
- e. Asas terbuka dalam pendaftaran tanah mengacu pada prinsip bahwa proses tersebut harus transparan, dengan memastikan bahwa data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan realitas lapangan, dan masyarakat dapat mengakses informasi mengenai tanah tersebut dengan mudah dan transparan.³²

Sesuai dengan prinsip yang terdapat dalam proses Pendaftaran Tanah, tujuan yang ingin dicapai melalui pendaftaran tanah dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menegaskan bahwa “Pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

³² Widhi Handoko. *Kebijakan Hukum Pertanahan*, (Yogyakarta: Thafa Media), halaman 235-239.

b. Untuk menyediakan informasi 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 tersalenggaranya tertib administrasi pertanahan.”³³

Melalui pelaksanaan proses pendaftaran tanah, tercapailah kepastian mengenai status hak yang terdaftar, memungkinkan identifikasi yang teliti terhadap berbagai jenis hak yang tercatat, mulai dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, hingga Tanah Wakaf.

Salah satu tujuan esensial dalam pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan hukum yang pasti terkait dengan subjek hak, yang melibatkan penegasan yang akurat atas pemegang hak, baik itu individu (baik itu warga negara Indonesia atau pihak asing yang memiliki kedudukan di Indonesia), kelompok individu secara kolektif, maupun badan hukum (baik swasta atau publik). Selain itu, kejelasan terhadap objek hak menjadi poin krusial dalam pendaftaran tanah, menjamin identifikasi yang tepat terhadap lokasi tanah, batas-batasnya yang mencakup semua arah (utara, selatan, timur, dan barat), serta ukuran luas tanah yang dinyatakan dalam satuan meter persegi.

³³ Adrian sutedi, *Peralihan hak atas tanah*, (Jakarta, Sinar grafika, 2007),halaman 164-165.

Melalui pelaksanaan proses pendaftaran tanah, tujuannya juga mencakup pendirian sebuah pusat informasi yang komprehensif tentang bidang tanah. Ini bertujuan untuk memfasilitasi akses bagi pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, guna mendapatkan data yang relevan dalam rangka menjalankan transaksi hukum yang berkaitan dengan bidang tanah dan unit-unit rumah susun yang telah terdaftar. Sebagai bagian dari fungsi informasinya, diharapkan bahwa data fisik dan data yuridis terkait bidang tanah dan unit-unit rumah susun yang telah terdaftar dapat diakses secara terbuka oleh masyarakat umum.

Pelaksanaan proses pendaftaran tanah secara efektif merupakan fondasi utama dalam mewujudkan keteraturan administrasi di sektor pertanahan. Guna mengamankan keteraturan administratif ini, setiap transaksi yang melibatkan bidang tanah dan unit-unit rumah susun, termasuk peralihan kepemilikan, pembebanan hak, serta pencabutan hak atas bidang tanah dan hak kepemilikan atas unit-unit rumah susun, diwajibkan untuk dilakukan pendaftaran.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, teranglah niat dan tujuan yang dimiliki oleh pemerintah dalam menyelenggarakan proses pendaftaran tanah. Misi utamanya adalah untuk menjamin eksistensi kepastian hukum yang terkait dengan kepemilikan tanah, yang melibatkan subjek hukum seperti individu, badan usaha, dan pemerintah sebagai bentuk validasi terhadap klaim kepemilikan tanah

saat terjadi perselisihan. Prinsip-prinsip publisitas dan spesialisitas menjadi panduan dalam implementasi sistem pendaftaran tanah atau hak atas tanah tersebut.³⁴

E. Tinjauan Umum Sertifikat Hak atas Tanah

Istilah "sertifikat" merupakan istilah yang berasal dari Bahasa Inggris, tepatnya "*Certificate*". Konsep ini mengacu pada dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang, yang berfungsi sebagai bukti tertulis atas suatu status atau keadaan yang dimiliki oleh individu atau entitas. Pemberian sertifikat menunjukkan pengakuan legal terhadap hak, status, atau kualifikasi seseorang. Dalam konteks pendaftaran tanah, istilah "sertifikat tanah" merujuk pada dokumen resmi yang menegaskan hak kepemilikan atau hak atas tanah tertentu. Sertifikat tanah memiliki signifikansi yang besar dalam ranah hukum, karena merupakan bukti tertulis yang sah yang menunjukkan bahwa individu atau badan hukum memiliki hak legal atas tanah tersebut.

Penerbitan sertifikat tanah menegaskan dan meneguhkan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh pemegang sertifikat. Dokumen ini memberikan legitimasi yang jelas terhadap klaim kepemilikan tanah, dan memiliki kekuatan pembuktian yang sangat kuat di hadapan hukum. Dengan demikian, sertifikat tanah berperan penting dalam memberikan

³⁴ Effendi Perangin-angin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 20

kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak kepemilikan tanah seseorang atau entitas.³⁵

Dalam domain hukum Agraria, konsep sertifikat pada prinsipnya mencerminkan konsepsi dari Daftar Umum hak atas tanah dan menjadi satu-satunya bentuk pembuktian formal atas hak kepemilikan tanah, atau dalam kata lain, dapat diartikan bahwa sertifikat itu sendiri merupakan hasil turunan atau duplikasi dari Buku Tanah dan Surat Ukur.³⁶ Secara formal, sertifikat hak atas tanah dapat dijelaskan sebagai dokumen resmi yang menunjukkan kepemilikan hak atas tanah atau unit rumah susun. Signifikansi legalitasnya ditegaskan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yakni *“pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”*. Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga menyebutkan definisi sertifikat yaitu *“Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”*

Sertifikat tanah menjadi representasi formal dari hak kepemilikan atas suatu bidang tanah tertentu, menegaskan bahwa pemegangnya memiliki klaim yang sah terhadap aset tersebut. Informasi yang terdapat di dalam sertifikat meliputi rincian mengenai dimana tanah tersebut berlokasi,

³⁵ Bachtiar Effendi, *Op. Cit.*, hlm. 73

³⁶ Benny Bosu, *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*, cet. 1, (Jakarta : PT. Mediatama Saptakarya, 1987), hal. 1.

batas-batasnya, serta luas area yang dimiliki. Selain itu, sertifikat juga mencakup informasi tentang status hukum dari tanah tersebut, siapa yang menjadi pemegang haknya, serta hak-hak dan kewajiban lain yang terkait. Data fisik dan yuridis yang tercantum dalam sertifikat ini dijelaskan secara rinci dalam Buku Tanah, dengan data fisik direpresentasikan melalui Peta dan Uraian. Surat ukur kemudian memberikan deskripsi yang terperinci mengenai kondisi, lokasi, luas, dan batas tanah yang bersangkutan.³⁷

Sertifikat hak atas tanah dapat dianggap sebagai hasil dari proses administratif yang disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, sesuai dengan definisi yang tercantum dalam ketentuan hukum, khususnya Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Peradilan Tata Usaha Negara menerangkan: *”Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”*

³⁷ Sutedi, *op. cit.*, hal. 29

1. Proses Penerbitan Sertifikat

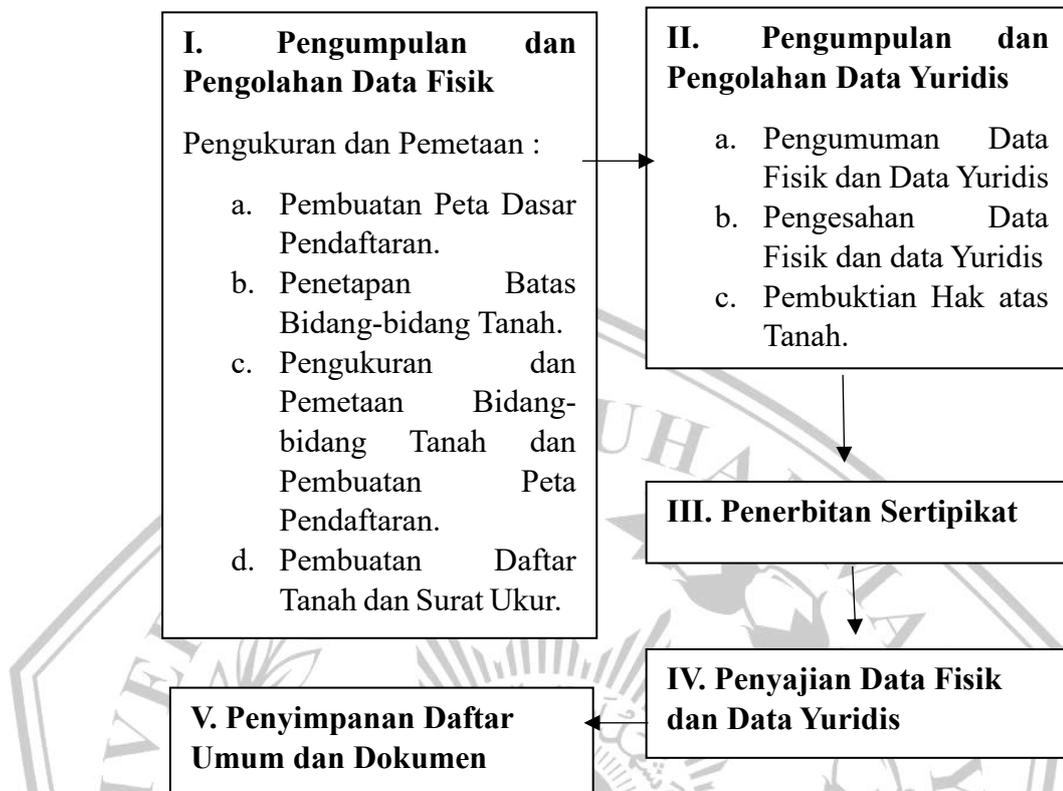


Table 1.1

Proses penerbitan sertifikat tanah diatur oleh prosedur yang telah dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah. Tujuan utama dari penerbitan sertifikat adalah untuk memberikan kemudahan kepada pemegangnya dalam membuktikan hak kepemilikan atas tanah yang bersangkutan dengan cara yang pasti dan jelas. Sertifikat, sebagai dokumen resmi, dianggap sebagai instrumen pembuktian yang sangat meyakinkan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Namun demikian, jika terdapat keraguan mengenai status kepemilikan tanah yang masih dicatat dalam dokumen, sertifikat tidak dapat diterbitkan secara otomatis. Namun, jika keraguan tersebut terbatas pada

kelengkapan data fisik tanpa adanya perselisihan, maka sertifikat dapat diterbitkan.

2. Tinjauan Umum Sertifikat Ganda

Dengan pertambahan jumlah penduduk yang tak sebanding dengan ketersediaan lahan, sebagian kecil masyarakat cenderung mengejar kepemilikan tanah secara tidak sah. Contohnya adalah melalui tindakan penyerobotan dan perampasan lahan. Ketidakseimbangan antara kebutuhan dan ketersediaan lahan menimbulkan fenomena seperti praktik spekulasi tanah, penimbunan lahan, dan bahkan terdapatnya sertifikat ganda.³⁸

Ali Achmad Chomzah menyatakan bahwa istilah "sertifikat ganda" menggambarkan situasi di mana satu bidang tanah diwakili oleh lebih dari satu sertifikat yang berbeda. Dalam konteks ini, bidang tanah tertentu direpresentasikan oleh dua sertifikat atau lebih yang memiliki data kepemilikan yang berbeda. Hal ini sering disebut juga sebagai tumpang tindih sertifikat. Fenomena ini dapat terjadi baik pada seluruh bidang tanah maupun hanya sebagian.³⁹

Sertifikat ganda mengacu pada keadaan di mana satu bidang tanah memiliki dua sertifikat yang berbeda kepemilikannya. Prinsipnya adalah

³⁸ Loebby Loqman, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Penanggulangan dan Penyelesaian Sertipikat Bermasalah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta 1995/1996, hal. 32.

³⁹ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, C.V. Rajawali, Jakarta, 1986 hlm 2.

bahwa setiap bidang tanah memiliki karakteristik unik dan tidak ada yang serupa. Oleh karena itu, setiap bidang tanah yang telah disertifikat atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapatkan perlakuan yang sama dalam hal pendaftaran kepemilikan tanah.⁴⁰ Kehadiran sertifikat ganda mungkin timbul karena beberapa faktor yang meliputi:⁴¹

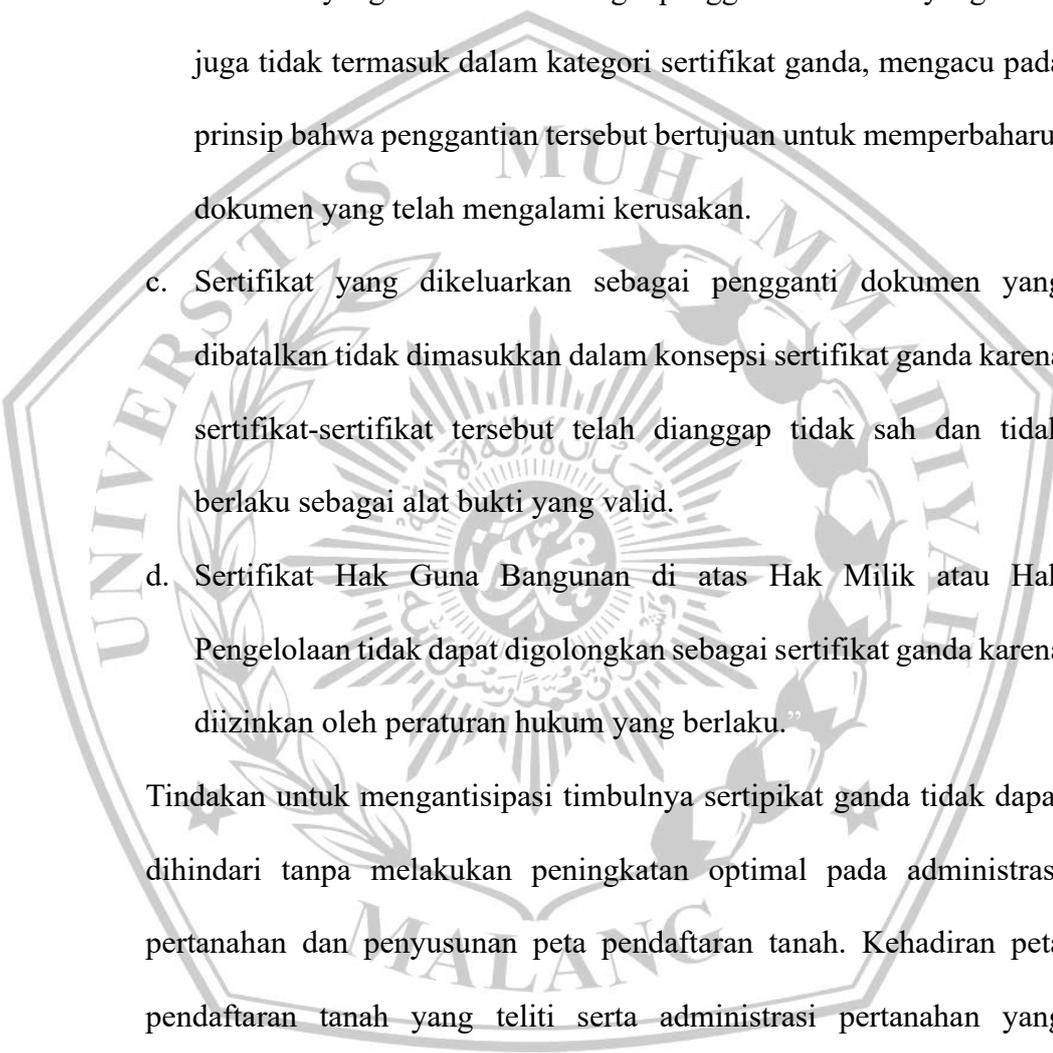
- a. Saat proses pemetaan atau survei lapangan dilakukan, pihak yang memohon dengan sengaja atau tanpa sengaja memberikan informasi yang tidak akurat tentang lokasi dan batas tanah.
- b. Adanya dokumen, bukti, atau pengakuan hak yang ditemukan belakangan ternyata tidak akurat, palsu, atau tidak lagi berlaku.
- c. Wilayah yang terkait mungkin belum memiliki peta pendaftaran tanah yang tersedia.

Kemunculan sertifikat ganda bisa terjadi ketika sertifikat tidak secara akurat direpresentasikan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi wilayah terkait. Jika peta pendaftaran tanah atau peta situasi disusun dengan baik, kemungkinan terjadinya sertifikat ganda akan sangat minim.⁴² Yang tidak dikategorikan kedalam sertifikat ganda, yaitu:

⁴⁰ Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 12.

⁴¹ Ali Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri I Hukum Pertanahan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri II Sertipikat dan Permasalahannya*, cet. 1, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hal. 141.

⁴² Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Haka atas Tanah*, (Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2006), hal. 7

- 
- a. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti dokumen yang hilang tidak termasuk dalam klasifikasi sertifikat ganda, sesuai dengan pertimbangan bahwa penggantian tersebut bukanlah duplikasi sertifikat yang sudah ada.
 - b. Sertifikat yang dikeluarkan sebagai pengganti dokumen yang rusak juga tidak termasuk dalam kategori sertifikat ganda, mengacu pada prinsip bahwa penggantian tersebut bertujuan untuk memperbaharui dokumen yang telah mengalami kerusakan.
 - c. Sertifikat yang dikeluarkan sebagai pengganti dokumen yang dibatalkan tidak dimasukkan dalam konsepsi sertifikat ganda karena sertifikat-sertifikat tersebut telah dianggap tidak sah dan tidak berlaku sebagai alat bukti yang valid.
 - d. Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik atau Hak Pengelolaan tidak dapat digolongkan sebagai sertifikat ganda karena diizinkan oleh peraturan hukum yang berlaku.²³

Tindakan untuk mengantisipasi timbulnya sertipikat ganda tidak dapat dihindari tanpa melakukan peningkatan optimal pada administrasi pertanahan dan penyusunan peta pendaftaran tanah. Kehadiran peta pendaftaran tanah yang teliti serta administrasi pertanahan yang terorganisir dengan baik dapat memfasilitasi pengungkapan kesalahan dalam penentuan letak dan batas sejak tahap awal.