

TINJAUAN HUKUM TERHADAP PROSEDUR PENERBITAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH DI KOTA BALIKPAPAN

LEGAL REVIEW OF THE PROCEDURE FOR ISSUING OF LAND RIGHTS CERTIFICATES IN BALIKPAPAN CITY

Slamat Saur Tua Ricky Nainggolan¹, Suhadi², Johans Kadir Putra³

Fakultas Hukum Universitas Balikpapan
Jl. Pupuk Raya, Gn. Bahagia, Balikpapan Selatan
rickynainggolan@gmail.com

ABSTRAK

Penulisan penelitian artikel ini bertujuan untuk menjawab bagaimana prosedur penerbitan sertifikat hak atas tanah di Kota Balikpapan. Pendekatan Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang memandang hukum sebagai gejala sosial empiris yang menekankan eksistensi hukum dalam konteks sosial. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa prosedur penerbitan sertifikat hak atas tanah di Kota Balikpapan, harus sesuai dengan ketentuan peraturan yang diberlakukan di Kota Balikpapan, yakni Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 dan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2015, dimana masyarakat yang ingin menerbitkan sertifikat hak atas tanah harus menunjukkan terlebih dahulu alas hak hasil konversi dari UUPA seperti segel dan selanjutnya masyarakat mengajukan penerbitan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) setelah IMTN terbit maka masyarakat dapat meningkatkan status alas haknya untuk segera diterbitkan sertifikat hak atas tanah dan Akibat hukum terhadap penerbitan sertifikat hak atas tanah yang tidak sesuai dengan prosedur di Kota Balikpapan, sesuai dengan pembahasan di atas maka sertifikat yang diterbitkan tidak sesuai dengan peraturan yang diberlakukan di Kota Balikpapan yaitu Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang IMTN dan Perwali Nomor 26 Tahun 2015 maka sertifikatnya tidak dapat diterbitkan.

Kata kunci : Tinjauan Hukum Pertanahan, Prosedur, Sertifikat Tanah

ABSTRACT

Writing this research article aims to answer how the procedure for issuing certificates of land rights in the city of Balikpapan, Approach this research uses a normative juridical approach that views the law as an empirical social symptom that emphasizes the existence of law in a social context. The results of the research revealed that the procedure for issuing certificates of land rights in the City of Balikpapan must be by the provisions of the regulations imposed in the City of Balikpapan, namely Regional Regulation Number 1 of 2014 and Mayor Regulation Number 26 of 2015, where the community wishing to issue a certificate of land rights must first show the basis of the conversion rights from the UUPA, such as stamps and afterward the people submit the issuance of a license to open state land (IMTN) after the IMTN is published, the community can improve the status of the basis their rights to immediately issue a certificate of land rights and legal consequences for the issuance of certificates of land rights that are not in accordance with procedures in the City of Balikpapan, by the discussion above, so the certificate issued is not following the regulations imposed in the city of Balikpapan, namely Regional Regulation Number 1 of 2014 concerning a license to open state land (IMTN) and Mayor Regulation Number 26 of 2015, then the certificate cannot be issued.

Keywords: Land Law Review , Procedure, Land Certificate

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum

² Dosen Fakultas Hukum

³ Dosen Fakultas Hukum

Artikel

I. PENDAHULUAN**A. Latar Belakang**

Penilaian kinerja suatu organisasi merupakan suatu kegiatan yang penting atau harus dilakukan karena dapat dijadikan tolak ukur dalam menentukan keberhasilan suatu organisasi dalam hal mencapai tujuannya. Untuk instansi Pemerintah yang menjadi pelayan publik pengukuran kinerjanya menjadi sangat penting untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, apakah sudah memenuhi harapan masyarakat selaku pengguna jasa pelayanan dalam hal pemberian pelayanan, selain itu juga pengukuran kinerja dapat dijadikan tolak ukur apakah masyarakat sudah puas dengan kinerja pelayanan yang ada.

Adanya informasi tentang penilaian kinerja tersebut dapat dijadikan acuan untuk memperbaiki kinerja agar lebih sistematis dan tepat arah sehingga tujuan ataupun misi organisasi bisa tercapai dan pelayanan publik yang diberikan bisa lebih optimal. Dengan adanya kinerja birokrasi yang tinggi maka organisasi tersebut akan berjalan secara efektif, efisien dan responsif dalam memberikan pelayanan. Oleh karena itu mengingat strategisnya fungsi tanah, maka Pemerintah memerlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas, dan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan isi ketentuan-ketentuan yang berlaku.⁴

Dasar hukum mengenai pertanahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan sebutan UUPA. Kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ini salah satu tujuannya untuk menciptakan adanya unifikasi hukum atas tanah secara nasional⁵.

Untuk mensosialisasikan undang-undang tersebut tanggal kelahirannya selalu diperingati oleh bangsa Indonesia sebagai hari kemenangan bangsa Indonesia pada umumnya, dan rakyat tani pada khususnya. Selain itu kehadiran UUPA juga sebagai bukti bahwa bangsa Indonesia bisa melepaskan diri dari pengaruh penjajah kolonial Belanda. Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, telah terjadi perombakan fundamental pada hukum agraria Indonesia, berupa penjabaran hukum agraria lama dan titik tolak pembangunan hukum nasional yang baru.

Masalah pertanahan di negara Indonesia merupakan suatu persoalan yang rumit dan sensitif, karena berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan, baik yang bersifat sosial, ekonomi, budaya, hukum, politik dan pertahanan dan keamanan nasional (Hankamnas). Tanah sebagai faktor yang sangat penting bagi kehidupan manusia, memerlukan suatu pengaturan yang jelas dan tegas atau dengan kata lain diperlukan kepastian hukum bagi tanah agar setiap pemegang hak atas tanah mengetahui secara pasti apa yang menjadi hak dan kewajibannya.

Adanya kepastian hukum, orang lain dapat mengetahui siapa pemegang hak atas tanah, apa jenis tanah dan batas-batas tanah serta hak apa yang melekat di atasnya. Untuk mewujudkan catur tertib pertanahan dan menjamin kepastian hukum terhadap pemegang hak-hak atas tanah di Indonesia, UUPA mewajibkan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Hal tersebut terdapat dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) UUPA Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan sebagai berikut, "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang di atur dengan Peraturan Pemerintah." Kemudian Pasal 19 ayat (2) menentukan bahwa

⁴ S Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah* (Jakarta: PT. Grasindo, 2015), hlm 3.

⁵ *Ibid*, hlm.4

Artikel

pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ayat (1) meliputi:⁶

1. Pengukuran dan pemetaan-pemetaan serta menyelenggarakan tata usahanya.
2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kewajiban Pemerintah ini diikuti pula dengan kewajiban pemegang hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran, guna memperoleh kepastian tentang hak atas tanah yang bersangkutan. Kewajiban ini dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (1) untuk pemegang hak milik, Pasal 32 ayat (1) untuk pemegang hak guna usaha, dan Pasal 38 ayat (1) untuk pemegang hak guna bangunan. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenal dua cara, yaitu sistem pendaftaran tanah secara sistematis dan system pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala BPN.⁷

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal yang dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang

berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Meskipun prosedur pendaftaran tanah dan perolehan hak atas tanah telah dipertegas dengan undang-undang, namun masih terdapat permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan yang diakibatkan belum diperolehnya jaminan dan kepastian hak atas tanah yang dikuasai oleh perorangan atau keluarga dan masyarakat pada umumnya, sebagai akibat tidak mempunyai bukti tertulis.

Pada proses pendaftarannya untuk mendapatkan hak tertulis atau sertifikat sering terjadi masalah yang berupa sengketa, baik dalam hal batas tanah maupun sengketa dalam hal siapakah yang sebenarnya berhak atas tanah tersebut.

Sengketa mengenai tanah dapat dicegah, paling tidak dapat diminimalkan apabila diusahakan menghindari penyebabnya, sengketa-sengketa itu adalah peristiwa hukum, sehingga sebab-sebabnya dapat diketahui dan dikenali dengan kembali melihat melalui pandangan-pandangan hukum tanah yang ada. Dari sengketa-sengketa di pengadilan, proses penyelesaian perkaranya memerlukan waktu yang panjang, adakalanya sampai bertahun-tahun. Pemerintah yang diwakili oleh instansi yang berwenang untuk mengadakan dan menyelenggarakan administrasi pertanahan apabila melakukan tugasnya dengan baik dan benar serta dapat sebaik mungkin meminimalkan terjadinya hal-hal yang dapat memicu terjadinya sengketa, maka hal-hal yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah dapat dihindari.

Hak atas tanah dapat dimiliki perorangan atau badan hukum yang dapat mempunyai sesuatu hak atas tanah dan dapat melakukan perbuatan hukum untuk mengambil manfaat bagi kepentingan dirinya, keluarganya, bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sengketa pertanahan memang sering terjadi di Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa terkecuali sengketa pertanahan di Kota Balikpapan yang masih banyak belum

⁶ Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995), hlm 21.

⁷ *Ibid*, hlm.22

Artikel

terselesaikan penyebab tidak selesainya permasalahan sengketa tanah tersebut terjadi karena penyelesaian dilakukan oleh kantor pertanahan tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan sehingga banyak permasalahan sengketa pertanahan urung terselesaikan dan mengalami keterlambatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang hendak dikemukakan dalam penulisan ini adalah bagaimanakah akibat hukum terhadap penerbitan sertifikat hak atas tanah yang tidak sesuai dengan prosedur di Kota Balikpapan?

C. Metode

Pelaksanaan penelitian ini penulis menggunakan pendekatan normatif, karena sasaran dalam penelitian ini diarahkan pada hukum dan aspek-aspek norma hukum. Meskipun penelitian hukum ini bersifat normatif, selain itu, penulis juga menggunakan dukungan data empiris dalam penelitian ini untuk melihat *das sein* dan *das sollen* untuk di arahkan pada praktek hukum mengenai proses penyelesaian sengketa pertanahan di kantor pertanahan Kota Balikpapan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

D. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Hukum Pertanahan

Tanah (agraria) berasal dari beberapa bahasa, dalam bahasa latin *agre* berarti tanah atau sebidang tanah. *Agrarius* berarti persawahan, perladangan, pertanian. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanahan atau tanah pertanian juga urusan pemilikan tanah, dalam bahasa inggris *agrarian* selalu diartikan tanah dan dihubungkan usaha pertanian, sedang tanah jika dilihat berdasar Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 dapat diartikan Tanah

sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA, yaitu 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 dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Tanah adalah suatu benda alam yang terdapat di permukaan kulit bumi, yang tersusun dari bahan-bahan mineral sebagai hasil dari pelapukan batuan, dan bahan-bahan organik sebagai hasil pelapukan sisa-sisa tumbuhan dan hewan, yang merupakan medium atau tempat tumbuhnya tanaman dengan sifat-sifat tertentu, yang terjadi akibat dari pengaruh kombinasi faktor-faktor iklim, bahan induk, jasad hidup, bentuk wilayah dan lamanya waktu pembentukan.

Bahwa hukum tanah merupakan keseluruhan ketentuan baik tertulis maupun tidak tertulis yang semuanya memiliki objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkrit, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa Atas dasar hak menguasai dari negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dimiliki oleh orang-orang. Tanah dalam pengertian yuridis mencakup permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hak

tanah mencakup hak atas sebagian tertentu yang berbatas di permukaan bumi.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyai tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja, pasti diperlukan juga penggunaan sebagai tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang angkasa yang di permukaan bumi.

Oleh karena itu, dalam Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk menggunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, dengan demikian yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber dengan hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah, air serta ruang yang ada di atasnya. Tanah hanya merupakan salah satu bagian dari bumi.

Pembatasan pengertian tanah dengan permukaan bumi seperti itu juga diatur dalam penjelasan Pasal Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 bagian II angka I bahwa dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi.

Pengertian tanah dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang Larangan

Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atas Kuasanya⁸:

- a. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara;
- b. Tanah yang tidak dikuasai oleh negara yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum.

Tanah dalam pengertian geologis agronomis, diartikan lapisan permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan yang disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah bangunan yang digunakan untuk mendirikan bangunan.

Beberapa pengertian tersebut dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pengertian tanah ialah bagian permukaan bumi termasuk tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air yang langsung dikuasai oleh negara atau dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum.

2. Tinjauan Prosedur Pendaftaran Tanah

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *Capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *Cadastre* adalah *record* (rekaman

⁸ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat Dan Permasalahan* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm 25.

dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).⁹

Data Fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP 24/1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan Data Yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP 24/1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah:¹⁰

“Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.”

b. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi, “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang sifatnya *recht kadaster* artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Sedangkan untuk mewujudkan kepastian hukum diperlukan pelaksanaan dari hukum itu sendiri.

c. Sistem Pendaftaran Tanah

1) System Torrens

Indonesia dalam sistem pendaftaran tanahnya menggunakan sistem Torrens. Sistem *Torrens* yakni dikenal dengan nama *the real property act* atau *torrens act*. Dalam sistem pendaftaran tanah yang digunakan Indonesia, dapat diketahui dari alat bukti yang dihasilkan yang berupa Buku Tanah dan Sertifikat. Namun sertifikat sebagai hasil akhir proses pendaftaran hak atas tanah hanyalah merupakan alat bukti yang kuat (bukan alat bukti yang mutlak/sempurna) menurut ketentuan UUPA, PP 10 tahun 1961 dan PP 24 tahun 1997.

Kondisi ini terjadi karena sistem pendaftaran tanah kita mengikuti sistem Torrens,

⁹ Adi Putera Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia: (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997) Dilengkapi Dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP 37 Tahun 1998)* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm 18.

¹⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Hukum Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm 72.

tetapi sistem publikasi positif sebagaimana diterapkan dalam sistem Torrens tidak dapat dipakai di Indonesia, Latar belakangnya adalah karena tanah-tanah di Indonesia sebagian besar merupakan hasil pembukaan hutan yang tidak ada tanda buktinya, dan masa dulu pendaftaran tanah tidak dikenal dalam hukum adat.

Akibatnya adalah data yang didaftar pada saat sekarang banyak yang belum pasti. Jadi biarpun sistemnya adalah sistem pendaftaran hak (sistem Torrens) tetapi sistem publikasinya belum bisa positif murni, karena sumber data yuridisnya belum pasti, menyebabkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya merupakan alat bukti yang kuat. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima (oleh Hakim) sebagai data yang benar selama tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

2) Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of Deeds*)

Dalam sistem pendaftaran akta yang didaftarkan adalah akta-akta yang bersangkutan dan disini Pejabat Pendaftaran Tanah bersifat pasif dimana ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Cara pengumpulan dan penyajian data juga melalui akta-akta tersebut. Dan

sebagai tanda bukti haknya adalah berupa Salinan Akta yang sudah dibubuhi catatan pendaftaran dan surat ukur. Pada setiap kali terjadi perubahan hak wajib dibuatkan akta oleh Notaris sebagai buktinya, maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta tersebut.

3) Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*)

Dalam sistem ini yang didaftarkan adalah haknya. Hak tersebut didaftar dalam suatu Daftar Isian, yang disebut Register (Buku Tanah). Akta pemberian hak merupakan sumber Data Yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam Buku Tanah, demikian pula akta pemindahan hak atau pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan perubahan pada haknya dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Dalam proses pendaftaran hak ini pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif, sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan-perubahan haknya kemudian, oleh pejabat pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat di dalam akta yang bersangkutan.

4) Sistem Publikasi Positif

Dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftarkan sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin

bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar-benar diteliti bahwa orang yang mengajukan pendaftarannya memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut, dalam arti ia memperoleh tanah ini dengan sah dari pihak yang benar-benar berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut dan batas-batas tanah tersebut adalah benar adanya. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan.

Secara umum, stelsel positif dapat dilihat pada hal-hal sebagai berikut:

- a) Pejabat Pembuat Akta Tanah diberikan tugas untuk meneliti secara materiil dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta.
- b) Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak mempunyai wewenang mengalihkan haknya.

Campur tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Kantor Pertanahan terhadap peralihan-peralihan hak atas tanah memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar benar-benar yang berhak tanpa menutup kesempatan kepada yang berhak sebenarnya untuk masih dapat mempersoalkannya.

5) Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan.

3. Tinjauan Umum Sertifikat Tanah

Pasal 1 angka 20 PP 24/1997 yang dimaksud Sertifikat adalah : "surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan." Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar

yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP 24/1997). Menurut Ali Achmad Chomsah,¹¹ yang dimaksud dengan Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/KepalaBadan Pertanahan Nasional.

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP 24/1997) Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. (pasal 1 angka 15 PP 24/1997). Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya Sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah.

Menurut Bachtiar Effendie, Sertifikat tanah adalah salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara.¹² Mengenai jenis Sertifikat Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis Sertifikat, yaitu:

- a. Sertifikat hak atas tanah yang biasa disebut Sertifikat.

- b. Sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor : 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, penyebutan Sertifikat hyphoteek dan Sertifikat credietverband sudah tidak dipergunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertifikat Hak Tanggungan saja
- c. Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun

4. Tinjauan Umum Hak Milik Atas Tanah

Pengertian Hak Milik adalah hak untuk menguasai sesuatu yang dapat dipergunakannya secara leluasa yang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan tidak mengganggu hak dari orang lain. Adapun hak milik ini terbagi atas 2, yaitu hak milik atas benda selain tanah dan hak milik atas tanah. Hak milik atas benda selain tanah diatur ketentuannya di dalam Buku 2 KUH Perdata Pasal 570 sampai dengan 624 dan buku 3 NBW. Sedangkan hak milik yang berkaitan dengan tanah diatur ketentuannya didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 20 sampai 27. Menurut Undang-Undang, pengertian hak milik adalah hak untuk dapat menikmati kegunaan kebendaan secara leluasa dan untuk dapat berbuat bebas atas kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, dengan tidak bertentangan dengan undang-undang. Ketertiban umum dan tidak mengganggu hak orang lain.

Berdasarkan ketentuan dari undang-undang ini, dapat disimpulkan bahwa pengertian hak milik adalah

¹¹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri I: Pemberian Hak Atas Tanah Negara Dan Seri II: Sertipikat Dan Permasalahannya* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm 122.

¹² Effendie Bachtiar, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya* (Bandung: Alumni, 1993), hlm 25.

hak yang paling utama jika dibandingkan dengan hak-hak kebendaan yang lainnya. Karena yang berhak itu dapat menikmati secara penuh dan menguasainya dengan sebebas-bebasnya.¹³

Menurut undang-undang pengertian hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah, yang dengan berdasarkan pada ketentuan di dalam Pasal 6 UU Pokok Agraria (UUPA). Dari ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa di dalam penggunaan hak milik harus memperhatikan empat hal, yaitu:

- a. ketentuan hukum yang berlaku, seperti UU Gangguan, UUPA dan UU Pencabutan Hak atas Tanah.
- b. mengenai ketertiban umum.
- c. hak-hak orang lain, seperti halnya hak jasa pekarangan, hak guna usaha dan lain sebagainya.
- d. memperhatikan fungsi sosial.

Penjelasan dari Pasal 20 UU Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa meskipun hak milik itu merupakan hak yang terkuat dan terpenuhi, yang dapat dimiliki orang atas tanah akan tetapi pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu ialah hak yang mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat sebagai hak *eigendom* menurut pengertiannya yang asli. Sifat yang demikian ini bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Sifat terkuat dan terpenuhi hanya dimasukkan untuk membedakannya dengan hak atas tanah lainnya seperti, hak guna usaha, hak pakai dan sebagainya.

Sesuai dengan Pasal 571 jo 601 dan Pasal 588 KUH Perdata, yang

berkaitan dengan *accessi* (perlekatan) menentukan bahwa hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya hak milik atas segala apa yang ada di atas tanah dan di dalam tanah (Dalam Pasal 571 KUH Perdata). Artinya, segala bangunan yang didirikan di atasnya adalah kepunyaan pemilik pekarangan juga, dengan catatan bahwa bangunan itu melekat menjadi satu dengan tanah pekarangan (Dalam Pasal 601 KUH Perdata). Segala apa yang melekat pada suatu benda atau orang merupakan setubuh dengan benda itu adalah milik orang yang menurut ketentuan di dalam Undang- Undang dianggap sebagai pemiliknya (Dalam Pasal 588 KUH Perdata).

Sifat *accessi* ini tidak berlaku di dalam hukum adat. Dalam hukum adat dikenal yang namanya asas "*horizontale scheidings*" atau pemisahan horizontal yang terjadi antara tanah dan bangunan-bangunan atau tanaman-tanaman di atas tanah itu. Jadi pengertiannya di dalam hukum adat, tanah secara yuridis harus dipandang terlepas dari bangunan-bangunan atau tanaman-tanaman di atasnya. Hal ini mengandung makna bahwa menurut asas ini bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan, sehingga hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya begitu juga dengan perbuatan hukum atas tanah.

II. Pembahasan

Landasan adanya tertib administrasi dibidang pertanahan khususnya di Kota Balikpapan menjadi salah satu hal yang melatar belakangi pengaturan penerbitan sertifikat sesuai dengan prosedut yang berlaku, mengingat banyaknya tumpang tindih kepemilikan tanah yang berdasarkan alas hak yang dikenal dengan segel oleh masyarakat Balikpapan. Namun dalam

¹³ Tutik Triwulan Titik, *Pengantar Hukum Perdata* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm 25.

Artikel

peraturan daerah IMTN ini dijelaskan bahwa segel adalah surat keterangan yang di keluarkan oleh ketua RT maupun lurah setempat untuk menggarap sebidang tanah milik negara maupun tanah terlantar yang dikuasai kembali oleh Negara karena bertahun-tahun tidak dirawat oleh pemiliknya dan peiliknya wajibkan untuk membayar pajak tiap tahunnya.

Dasar pemikiran tersebut, maka dibentuklah aturan mengenai pengakuan atas segel oleh negara, sebab Beberapa masyarakat mengira segel tersebut adalah bukti kepemilikan tanah yang mereka garap atau mereka tempati, padahal segel bukanlah bukti kepemilikan.

Segel yang sebenarnya adalah surat pajak hasil bumi, sebelum diberlakukannya UUPA memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA segel bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah, dan terakhir dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dikenal sebagai surat keterangan tanah berupa segel adalah tanda pembayaran atau pelunasan pajak bukan merupakan pemilikan hak.

Untuk menghindari permasalahan terhadap tumpang tindih segel yang dimiliki masyarakat, maka Pemerintah Kota Balikpapan menerbitkan aturan yang mengakui keberadaan segel sebagai dasar penerbitan sertifikat. Pemerintah Kota Balikpapan melalui kewenangan pembentukan peraturan daerah membentuk Perda IMTN dengan mempertimbangkan bahwa kegiatan membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara di Kota Balikpapan berkembang dengan pesat sehingga dibutuhkan pengaturan perizinan dibidang pertanahan yang tidak hanya mampu menumbuhkan iklim investasi, tetapi juga berpihak kepada kesejahteraan masyarakat serta memberikan jaminan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah oleh masyarakat.

Diketahui bahwa Proses pembuatan segel tanah ini kebanyakan dilakukan dengan cara melalui para aparat Pemerintahan Desa, dengan membayar tarif tertentu. Padahal surat tanah ini hanyalah surat keterangan untuk menggarap suatu tanah tertentu dan penggarap harus membayar pajak dari tanah yang telah di garap tersebut yang nama sebenarnya adalah Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, menerangkan penguasaan tanah atau lahan oleh yang bersangkutan, bukan diterangkan oleh pihak Pemerintahan Desa.

Surat tanah ini dimana posisi Kepala Desa dan Ketua RT hanya selaku mengetahui, yang lebih dititik beratkan adalah pihak yang menguasai tanah atau lahan tersebut, dimana bilamana ia memuat data palsu atau rekayasa bersedia dituntut secara hukum yang berlaku. Yang sangat memprihatinkan terkait penguasaan tanah atau lahan ini adalah, seseorang yang sudah memegang “segel tanah” kebanyakan tak mengurus tanah/lahan dimaksud, dibiarkan tanpa digarap sebagaimana mestinya. Sebagian besar pembuatan segel tanah dilakukan berdasarkan dan berpedoman pada sehelai kertas peta desa, diplot untuk kemudian dibagi-bagikan kepada mereka yang mau dan mampu membayar harga yang ditawarkan. sebagian besar pembuatan segel tanah dilakukan diatas meja, berdasarkan dan berpedoman pada sehelai kertas peta desa, diplot untuk kemudian dibagi-bagikan kepada mereka yang mau dan mampu membayar harga yang ditawarkan.

Segel yang sebenarnya adalah surat pajak hasil bumi, sebelum diberlakukannya UUPA memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA segel bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah, dan terakhir dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 Tentang

Artikel

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dikenal sebagai surat keterangan tanah berupa segel adalah tanda pembayaran atau pelunasan pajak bukan merupakan pemilikan hak.

Banyaknya segel yang di keluarkan oleh ketua RT setempat ataupun lurah menyebabkan segel ini menjadi tumpang tindih. Oleh karena itu untuk mengatasi tumpang tindih kepemilikan tanah Pemerintah kota Balikpapan mengeluarkan aturan yang mewajibkan masyarakat kota Balikpapan yang ingin mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh hak atas tanah harus terlebih dahulu mendaftarkan segel mereka untuk didaftarkan IMTN.

Hal tersebut di atas secara implisit diatur dalam Pasal 3 Perda IMTN yang menentukan bahwa, "Penetapan Peraturan Daerah ini bertujuan untuk memberikan pedoman pelaksanaan pelayanan IMTN dan mengarahkan dan mengendalikan orang dan badan hukum dalam membuka tanah negara mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta kemampuan fisik tanah itu sendiri

Penerbitan IMTN didasarkan karna segel yang banyak sekali yang tumpang tindih, tidak tertata rapi sehingga Pemerintah Kota Balikpapan mengalami banyak kendala. Tumpang tindihnya segel di sebabkan pihak yang dapat mengeluarkan segel dalam hal ini ketua RT setempat maupun kelurahan yang menerbitkan segel tanpa melalui prosedur semestinya, contohnya ketua RT yang langsung dapat menerbitkan segel tanpa mengetahui langsung atau melihat langsung lokasi tanah yang di buatkan segel tersebut. Sehingga Pemerintah daerah melihat prosedur seperti ini harus segera di putus. Keluarnya perda IMTN tersebut tidak berarti segel-segel yang ada ingin langsung semua di hapuskan tetapi masyarakatan perlu juga dilindungi.

Berdasarkan Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, mengatur mengenai hal-hal yang dikategorikan sebagai cacad hukum administrasi atas suatu produk pelayanan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Produk pelayanan BPN dinyatakan cacad apabila terdapat:

1. Kesalahan prosedur;
2. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
3. Kesalahan subyek hak;
4. Kesalahan obyek hak;
5. Kesalahan jenis hak;
6. Kesalahan perhitungan luas;
7. Tumpang tindih hak atas tanah;
8. Ketidakbenaran pada data fisik dan/atau data yuridis;
9. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Terjadinya penerbitan sertifikat cacad hukum seperti sertifikat palsu dan sertifikat ganda dipengaruhi oleh faktor-faktor intern dan ekstern. Faktor intern yaitu tidak dilaksanakannya Undang-undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi, kurang berfungsinya aparat pengawasan sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.

Serta ketidakteitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak teliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara faktor ekstern yaitu masyarakat masih kurang mengetahui

Artikel

undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah. Ketersediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah serta pembangunan semakin meningkat mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

Demikian, apabila penerbitan sertifikat tanah tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka penerbitan sertifikat tersebut dapat diajukan pembatalan sertifikat, khusus di Kota Balikpapan apabila ada prosedur penerbitan sertifikat tidak sesuai dengan ketentuan Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang IMTN maka permohonan sertifikat tersebut tidak dapat diterbitkan, sebab regulasi tentang IMTN adalah memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap alas hak yang dimilikinya untuk didaftarkan dan diterbitkan menjadi sertifikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Perda Nomor satu tahun 2014 serta Pasal 9 Perwali Nomor 26 Tahun 2015 tentang peraturan pelaksanaan IMTN.

Prosedur penerbitan sertifikat khusus di Kota Balikpapan harus tunduk pada ketentuan Perda IMTN dan Perwali tentang aturan pelaksanaan dari IMTN sebagaimana dimaksud diatas, sehingga bagi masyarakat yang memiliki sertifikat tidak sesuai dengan ketentuan peraturan tersebut, maka sertifikatnya tidak dapat diterbitkan, dengan demikian apabila penerbitan sertifikat tidak sesuai dengan prosedur sebagaimana dimaksud dalam dua aturan tersebut, maka sertifikat tidak dapat diterbitkan.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan *fault liability* atau *liability based on fault* adalah prinsip yang cukup

umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu:

1. adanya perbuatan;
2. adanya unsur kesalahan;
3. adanya kerugian yang diderita;
4. adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum *liability*. Seseorang yang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan/berlawanan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet*, karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama. Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab: pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan *based on fault* dan pertanggungjawab mutlak *absolut responsibility*.

Tanggungjawab mutlak yaitu suatu perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan dengan akibatnya. Tiada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.

A. Secara Administrasi

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip negara hukum, yang dimana prinsip tersebut menjadi tolak ukur mendasar. Makna dari prinsip itu

adalah setiap tindakan hukum Pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum Pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Berlakunya asas legalitas itulah Pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Karena pada setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan maka didalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggungjawaban. Kewenangan Pemerintahan tersebut berkaitan dengan adanya pejabat atau badan Pemerintahan yang bertanggung jawab, baik berupa pengawasan maupun pemberian sanksi. Cara-cara pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan dapat ditinjau dari segi kedudukan badan atau organ yang melaksanakan pengawasan, baik dari luar maupun dari dalam. Kemudian ditinjau dari segi saat atau waktu dilaksanakannya pengawasan preventif dan pengawasan refresif. Dan yang terakhir ditinjau pengawasan dari segi hukum.

Umumnya macam-macam dan jenis sanksi dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yang pertama Paksaan Pemerintah *bestuursdwang* kemudian yang kedua Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan yaitu izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya. Setelah itu yang ketiga Pengenaan uang paksa oleh Pemerintah *dwangsom* dan terakhir yang keempat Pengenaan

denda administratif *administratieve boete*.¹⁴

B. Secara Perdata

Hukum perdata mengatur hak dan kewajiban orang-orang yang mengadakan hubungan hukum. Semua peraturan hukum yang mengatur hak dan kewajiban orang perseorangan atau badan hukum dalam suatu hubungan hukum disebut dengan hukum perdata (*civil law*). Karena hukum perdata mengatur substansi hak dan kewajiban pihak-pihak dalam hubungan hukum antara orang yang satu dan orang yang lain, disebut juga hukum perdata materiil (*substantive civil law*).¹⁵ Pada perkara perdata, tugas pengadilan adalah mencari kebenaran sesungguhnya dari apa yang dikemukakan dan dituntut oleh pihak-pihak. Pengadilan tidak boleh melebihi dari itu. Apabila tergugat telah mengakui kebenaran tuntutan penggugat, perkara menjadi selesai.¹⁶

Pasal 1365 KUHPerdata, maka yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) kategori dari perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut:

1. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan;
2. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian);

¹⁴ H. R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm 319.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 9

¹⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia Cet. 8* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hlm 21.

3. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian.

Dengan demikian, model tanggung jawab hukum adalah sebagai berikut:

1. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUHPperdata;
2. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan khususnya kelalaian sebagaimana terdapat dalam Pasal 1366 KUHPperdata;
3. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1367 KUHPperdata.

C. Secara Pidana

Seseorang melakukan suatu perbuatan yang bersifat melawan hukum, atau melakukan suatu perbuatan yang termasuk dalam umusan undang-undang hukum pidana sebagai perbuatan pidana, belumlah berarti bahwa dia langsung dipidana.¹⁷ Dapat dipidananya seseorang, terlebih dahulu harus ada dua syarat yang menjadi satu keadaan, yaitu perbuatan yang bersifat melawan hukum sebagai sendi perbuatan pidana, dan perbuatan yang dilakukan itu dapat dipertanggungjawabkan sebagai sendi kesalahan.

Berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana, selama ini di Indonesia menganut asas kesalahan. artinya, untuk dapat memidanakan pelaku delik, selain dibuktikan unsur-unsur perbuatan pidana juga pada pelaku harus ada unsur kesalahan. ini adalah suatu hal yang wajar, karena tidaklah adil apabila menjatuhkan pidana terhadap orang yang tidak mempunyai

kesalahan. Adapun kesalahan tersebut dapat berupa kesengajaan maupun kealpaan.¹⁸

Pasal 1 Ayat (1) KUHP menyebutkan bahwa "suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada. Penentuan dapat dipidana harus terjadi melalui undang-undang dalam arti formil atau berdasarkan kekuatan undang-undang dalam arti materiel, yang berarti undang-undang dalam arti materiel yang dibuat oleh pembentuk undang-undang yang lebih rendah yang dikuasakan oleh undang-undang dalam arti formil untuk berbuat demikian.¹⁹ Transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat. (Pasal 1 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan).

Pertentangan atau konflik yang terjadi antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain. Sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum. Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak-pihak yang bersengketa dan secara potensial dua pihak tersebut mempunyai pendirian atau pendapat yang berbeda dapat

¹⁷ Poernomo Bambang, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992), hlm 135.

¹⁸ Artidjo Alkostar, "REFORMASI HUKUM PIDANA POLITIK," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Universitas Islam Indonesia* 6, no. 11 (1999): hlm 26..

¹⁹ D. Schaffmeister, *Hukum Pidana Cet. 2* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm 7.

beranjak ke situasi sengketa. Sebab-sebab terjadinya suatu sengketa:

1. Wanprestasi yaitu, dapat berupa tidak memenuhi kewajiban sama sekali, atau terlambat memenuhi kewajiban, atau memenuhi kewajibannya tetapi tidak seperti apa yang telah di perjanjikan.
2. Perbuatan melawan hukum yaitu, Melawan hukum bukan hanya untuk pelanggaran perundang-undangan tertulis semata-mata, melainkan juga melingkupi atas setiap pelanggaran terhadap kesucilaan atau kepantasan dalam pergaulan hidup masyarakat.
3. Kerugian salah satu pihak yaitu, Apabila salah satu pihak mengalami kerugian yaitu kerugian dalam Hukum Perdata dapat bersumber dari Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum.

Sertifikat ganda sering terjadi di wilayah-wilayah yang masih kosong, belum dibangun dan di daerah perbatasan kota dimana untuk lokasi tersebut belum ada petapeta pendaftaran tanahnya. Sertifikat ganda dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut:

1. Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah;
2. Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi;

3. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia Peta Pendaftaran Tanahnya.
4. Kasus penerbitan lebih dari satu Sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihaklain (tidak diketahui oleh anak-anaknya) dan telah diterbitkan Sertifikat atasnama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya menyertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.²⁰

Upaya untuk mencegah timbulnya Sertifikat ganda yaitu melalui program Pengadaan Peta Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian dalam melaksanakan pengadaan peta pendaftaran tanah ini memerlukan dana dan waktu, maka pengadaannya dilakukan secara bertahap melalui pendekatan pengukuran desa demi desa, sebagai tercantum dalam ketentuan PP10/1961 tanggal 23 Maret 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan apa yang diuraikan diatas bahwa dalam proses penerbitan sertifikat didahului dengan pendaftaran tanah dan mengenai pendaftaran tanah ini secara yuridis formal telah diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan aturan-aturan pendaftaran tanah tersebut sehingga dapat dikehuiapa yang menjadi faktor-faktor terbitnya Sertifikat diatas tanah

²⁰ *Ibid*, hlm 131

orang lain diantaranya adalah faktor intern:

1. Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.
3. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan Sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang undangan yang berlaku.

Selain dari pada faktor intern hal ini juga dipengaruhi oleh faktor ekstern antara lain:

1. Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan Sertifikat tanah.
2. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.
3. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin

meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebelumnya mengenai tinjauan hukum terhadap prosedur penerbitan sertifikat hak atas tanah di Kota Balikpapan, maka dapat disimpulkan sebagai akibat hukum terhadap penerbitan sertifikat hak atas tanah yang tidak sesuai dengan prosedur di Kota Balikpapan, sesuai dengan pembahasan di atas maka sertifikat yang diterbitkan tidak sesuai dengan peraturan yang diberlakukan di Kota Balikpapan yaitu Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang IMTN dan Perwali Nomor 26 Tahun 2015 maka sertifikatnya tidak dapat diterbitkan, adapun sertifikat hak atas tanah dapat terbit tanpa melalui prosedur yang telah diatur dalam perda dan perwali maka sertifikat tersebut dapat diajukan pembatalan untuk dilakukan pendaftaran ulang sesuai dengan prosedur sebagaimana diatur dalam Perda dan Perwali yang berlaku di Kota Balikpapan.

B. Saran

Seharusnya Pemerintah memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang pendaftaran tanah bagaimana tata caranya serta prosedurnya terhadap penerbitan sertifikat sesuai dengan ketentuan Perda dan Perwali Kota Balikpapan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkostar, Artidjo. “REFORMASI HUKUM PIDANA POLITIK.” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Universitas Islam Indonesia* 6, no. 11 (1999).
- Bachtiar, Effendie. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni, 1993.
- Bambang, Poernomo. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992.
- Chandra, S. *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah*. Jakarta: PT. Grasindo, 2015.
- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertifikat Dan Permasalahannya*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- . *Hukum Pertanahan Seri I: Pemberian Hak Atas Tanah Negara Dan Seri II: Sertifikat Dan Permasalahannya*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Hukum Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- . *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Cet. 9. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Acara Perdata Indonesia Cet. 8*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Muhammad, Bushar. *Pokok-Pokok Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1995.
- Parlindungan, Adi Putera. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia:(Berdasarkan PP 24 Tahun 1997) Dilengkapi Dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP 37 Tahun 1998)*. Bandung: Mandar Maju, 1999.
- Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Schaffmeister, D. *Hukum Pidana Cet. 2*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Titik, Tutik Triwulan. *Pengantar Hukum Perdata*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah