

**PENYELESAIAN SENGKETA PERMOHONAN PENERBITAN SERTIPIKAT
HAK ATAS TANAH DI KOTA BINJAI
(Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012)**

ENI NOVIDA SARI CIBRO

ABSTRACT

Land registration is aimed to ensure legal certainty. If land is not registered, there will be no legal certainty so that other people will easily claim that it belongs to them. The settlement of dispute in land certificate at Binjai according to the Ruling of the Supreme Court No. 175/K/TUN/2012 is related to the problem of land registration on old rights so that it takes a long process, to the legal force of legal base on land which has not had BPN (National Land Agency) Certificate, and to the legal ground for the consideration of Panel of Judges and its legal consequence of the Ruling of the Supreme Court No. 175/K/TUN/2012.

The legal force for written evidence as legal basis on land which has not had BPN Certificate is weaker than that which has BPN Certificate. The consideration of the Panel of Judges on the Ruling of the Supreme Court No. 175/K/TUN/2012 is based on the control of land as a dispute object which is continuously occupied by the petitioner who has gotten the land from his parents. The legal consequence of giving legality of ownership has motivated him to continue requesting for registering disputed land.

Legal basis on the old land and the other evidence should be increased to become BPN Certificate for the sake of law in order to guarantee legal certainty and legal protection. It is also recommended that court judges consider the violation against the principles of transparency, speed, and service facility and petitioner once again request for his land registration to BPN of Binjai

Keywords: Settlement of Land Dispute, Requesting for Certificate, BPN of Binjai, Binjai City Administration

A. Pendahuluan

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dianugerahkan-Nya kepada manusia sekaligus sebagai tempat bagi seluruh makhluk yang ada di bumi untuk melangsungkan kehidupannya. Tanah memiliki arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Bahkan tanah dan rumah merupakan salah satu kebutuhan primer manusia dan menjadi tempat atas segala kegiatan manusia dalam kehidupannya.¹ Manusia sangat bergantung pada tanah, menjadi harta yang bersifat permanen, sebagai cadangan kehidupan di masa depan, dan juga menjadi tempat kembalinya jasad manusia kepada tanah.²

Atas dasar hak menguasai negara terhadap tanah, bumi dan air, mewajibkan Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

¹ Jayadi Setiadi, *Tata Cara Mengurus Tanah Rumah Serta Segala Perizinannya*, (Yogyakarta: Buku Pintar, 2012), hal. 4.

² Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hal. 7.

Tanah dengan segala sesuatu yang ada, baik di dalam maupun di atasnya disebut agraria.³ Tanah yang sudah didaftarkan melekat hak atasnya yang diberikan negara kepada seseorang yang berhak untuk menikmati manfaatnya sesuai peruntukannya.⁴ Kesemuanya diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.

UUPA bersifat individualistik komunalistik religius, selain bertujuan melindungi tanah melalui pendaftaran, juga mengatur hubungan hukum hak atas tanah melalui sertifikat sebagai alas hak atau tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya.⁵ Tujuan pendaftaran tanah di Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah untuk menjamin kepastian hukum.⁶

Sebagai implementasi dari Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA maka dikeluarkan PP Tentang Pendaftaran Tanah. Sejak tahun 1961 pendaftaran tanah mulai dilakukan yang kemudian digantikan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian dikeluarkan Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997. Setahun kemudian dikeluarkan pula PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diikuti dengan Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.37 Tahun 1999.⁷

Inti dari muatan ketentuan tersebut menentukan bahwa “bukti sah kepemilikan hak atas tanah adalah sertifikat”.⁸ Sertifikat yang dimaksud adalah sertifikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kepala BPN melalui proses pendaftaran.⁹ Sertifikat hak atas tanah tersebut berupa salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dan diberikan kepada yang berhak atas tanah tersebut.¹⁰

Satu di antara banyak faktor penyebab timbulnya sengketa tanah termasuk disebabkan karena belum terdaftarnya atau karena belum dikonversinya tanah tersebut

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2005), hal. 1. Istilah agraria berasal dari kata *akker* (Belanda), *agros* (Yunani) yang berarti tanah pertanian, *agger* (Latin) tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, dan *agrarian* (Inggris) berarti tanah untuk pertanian.

⁴ Suhariningsih, *Tanah Terlantar (Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penerbitan)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka 2009), hal. 60.

⁵ S. Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah-Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hal. 3.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hal. 475.

⁷ Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Jakarta: Raih Asa Sukses-Penebar Swadaya Grup, 2012), hal. 12-13.

⁸ Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah dan Tanah*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012), hal. 16.

⁹ *Ibid.*, hal. 17.

¹⁰ Jayadi Setiadi, *Op. cit.*, hal. 62.

pada lembaga yang berwenang yaitu BPN.¹¹ Apalagi tanah tersebut berdasarkan sejarah yang cukup panjang membuka ruang sengketa atas tanah karena pada umumnya tanah-tanah di masa dulu tidak didaftarkan pada lembaga yang berwenang, terutama tanah-tanah yang berada di pelosok-pelosok atau perkampungan.¹² Objek sengketa dalam perkara ini sama sekali belum pernah didaftarkan pada Kantor BPN Kota Binjai, melainkan masih menggunakan SK Camat setempat berdasarkan turun-temurun melalui pewarisan.

Upaya pendaftaran yang dilakukan oleh Nagok Grace Pohan untuk memperoleh sertifikat hak milik dari Kantor BPN tidak kunjung berhasil. Dari proses yang menghabiskan waktu cukup lama, baru kemudian dikeluarkan dan dinyatakan tanah seluas 1.364 m² tersebut merupakan aset Pemko Binjai, yang menimbulkan anggapan bahwa Pemerintah (BPN dan Pemko Binjai) tidak memiliki itikad baik, tidak memberikan solusi, bahkan mempersulit pelayanan kepentingan masyarakat atas permohonan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah, bertentangan dengan *good government governance principles*, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam memberikan pelayanan publik dan juga mengakibatkan kerugian bagi pihak Nagok Grace Pohan selama proses tersebut.

Perselisihan hak atas tanah antara Kepala Kantor BPN Kota Binjai dan Pemerintah Kota Binjai melawan Para Penggugat (Nagok Grace Pohan dan Horalid Pohan)¹³ di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan (PTUN) dikabulkan oleh Majelis Hakim PTUN Medan melalui Putusan No.56/G/2011/PTUN.Mdn Tanggal 13 September 2011. Kepala Kantor BPN Kota Binjai dan Pemerintah Kota Binjai¹⁴ melakukan upaya banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan (PTTUN Medan) yang menguatkan Putusan PTUN Medan melalui Putusan No.181/B/2011/PT.TUN.Mdn Tanggal 4 Januari 2012.

Perselisihan hak atas tanah antara kedua belah pihak mempersoalkan 2 (dua) surat sebagai objek gugatan, yaitu:¹⁵

¹¹ Badan Pertanahan Nasional, penyunting: Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala, *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hal. 72.

¹² Hasim Purba, Syafruddin Kalo, Muhammad Yamin, OK. Saidin, Afrizon Alwi, Ayub Prabisma, Syafruddin, Ishak Butar-Butar, dan Al Fahmi Khairi Manurung, *Sengketa Pertanahan dan Alternatif Pencegahan, Studi Kasus di Sumatera Utara*, (Medan: Cahaya Ilmu, 2006), hal. 60.

¹³ Kepala Kantor Pertanahan Kota Binjai sebagai Tergugat I dan Pemerintah Kota Binjai sebagai Tergugat II. Pada tingkat banding Kepala Kantor Pertanahan Kota Binjai sebagai Pembanding I dan Pemerintah Kota Binjai sebagai Pembanding II, sedangkan penggugat sebagai Terbanding. Pada tingkat kasasi Kepala Kantor Pertanahan Kota Binjai sebagai Pemohon Kasasi I dan Pemerintah Kota Binjai sebagai Pemohon Kasasi II sedangkan penggugat sebagai Termohon Kasasi.

¹⁴ Disebut sebagai Pembanding I adalah Kantor Pertanahan Kota Binjai dan Pembanding II adalah Pemerintah Kota Binjai.

¹⁵ Putusan MA No.175/K/TUN/2012 antara Kepala Kantor Pertanahan Kota Binjai dan Pemerintah Kota Binjai melawan Nagok Grace Pohan dan Horalid Pohan, hal. 2.

- a. Surat Kepala Kantor BPN Kota Binjai Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang ditujukan kepada Penggugat. Perihal permohonan hak tanah atas nama Nagok Grace Pohan yang terletak di Jalan Hasanuddin No.8 Binjai berisi permohonan hak atas nama Nagok Grace Pohan baru dapat diproses pendaftarannya setelah ada penyelesaian terlebih dahulu dengan pihak Pemerintah Kota Binjai sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- b. Surat Pemerintah Kota Binjai yang ditujukan kepada Kepala Kantor BPN Kota Binjai Nomor: Nomor 893-1701 tanggal 9 Maret 2011 Perihal Pemakaian Lahan Atas Tanah Nagok Grace Pohan terletak di Jalan Hasanuddin No. 8 Binjai yang pada intinya menyatakan bahwa berdasarkan hasil Tim Inventarisasi Pemerintah Kota Binjai tanggal 12 Agustus 2002 lahan tanah dan bangunan yang menjadi sengketa tersebut termasuk didalamnya tanah seluas 1.358 m² beserta bangunan adalah aset Pemerintah Kota Binjai.

Muatan dalam kedua surat mempersoalkan tanah seluas 1.358 m² beserta bangunan di atasnya berada di Jalan Hasanuddin No.8 Binjai. Tanah tersebut dimohonkan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah oleh Nagok Grace Pohan, sementara Pemerintah Kota Binjai mengklaim bahwa tanah seluas 1.358 m² tersebut beserta bangunan di atasnya adalah aset milik Pemerintah Kota Binjai. Mahkamah Agung (MA) menolak permohonan kasasi dari Kepala Kantor BPN Kota Binjai dan Pemerintah Kota Binjai.

Nagok Grace Pohan mengajukan gugatan karena sejak tahun 1950, tanah seluas 1.781 m² telah memperoleh izin dari pendudukan Belanda kepada orang tuanya.¹⁶ Pada bulan Oktober 2010, status kepemilikan hak atas tanah tersebut didasarkan pada *Groose* akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overscrivijng Ordonantie (Staatblad 1834-27)* yang dibuktikan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah tertanggal 19 Oktober 2010 yang ditanda tangani oleh Nagok Gracce Pohan dan 2 (dua) orang saksi yaitu Kepala Lingkungan IV Kel. Satria dan Pemuka Masyarakat serta diketahui oleh Kepala Kelurahan Satria Kecamatan Binjai Kota.

¹⁶ Tetapi karena terkena pembangunan/pelebaran jalan ataupun gang di bagian muka dan belakang, tanah tersebut berkurang 6 M². Selain itu, tanah tersebut berkurang pada sekitar tahun 1984 dengan sebab keperluan hidup dan biaya perobatan orang tua perempuan Nagok Grace Pohan yang sakit-sakitan, bagian belakang dari bidang tanah tersebut yang menghadap ke Gang Bilal telah dialihkan oleh orang tua Para Penggugat yang perempuan kepada Bapak Sarbini yaitu seluas 417 M², dan dengan sebab pengalihan tersebut Bapak Sarbini telah mengajukan permohonan Sertifikat Hak Milik atas namanya kepada Kepala Kantor Agraria Kotamadya Binjai (pada waktu itu), dan permohonan mana telah dikabulkan dengan diterbitkannya Sertifikat Hak Milik Nomor 87/Desa Satria tanggal 4 September 1985 atas nama Sarbini. Sehingga terakhir objek sengketa saat ini menjadi seluas 1.358 M².

Atas dasar surat tersebut diajukan permohonan kepada Kepala Kelurahan Satria untuk penerbitan Surat Keterangan Lurah atas tanah seluas 1.364 m². Setelah diadakan pengukuran, kemudian Lurah telah menerbitkan Surat Keterangan Nomor: 59321-360 tanggal 5 Nopember 2010 dan diketahui oleh Camat Binjai Kota Binjai dengan Nomor: 593.21-1198 tanggal 5 Nopember 2010 (surat ini disebut dengan SK Camat), yang pada intinya menerangkan bahwa pemilik hak atas tanah seluas 1.364 M² tersebut adalah Nagok Grace Pohan.

Berdasarkan SK Camat itu diajukan pendaftarannya secara langsung oleh Nagok Grace Pohan ke BPN Kota Binjai untuk penerbitan status hak milik. BPN melakukan pengukuran namun tidak ada kelanjutannya dan ketika dipertanyakan kembali, BPN mengatakan ada berkas yang perlu dilengkapi lagi. Semua berkas yang kurang dilengkapi kembali oleh Nagok Grace Pohan namun prosesnya tetap terkatung-katung. Hingga ada petugas BPN yang datang menjumpai Nagok Grace Pohan untuk menyampaikan sebuah surat pemblokiran terhadap tanah sengketa tersebut. Nagok Grace Pohan menyerahkan pengurusannya kepada Kantor Pengacara/Advokat dan kembali diajukan permohonan penerbitan sertifikat hak milik.

Kuasa hukum Nagok Grace Pohan memberikan somasi kepada BPN dan kepada Pemerintah Kota Binjai berkali-kali, baru kemudian Pemerintah Kota Binjai menanggapi dengan mengeluarkan sebuah surat yaitu Surat Nomor 893-1701 Tanggal 9 Maret 2011 yang intinya menyatakan bahkan tanah seluas 1.364 m² tersebut merupakan aset Pemerintah Kota Binjai. Kemudian disusul Surat BPN Nomor 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang intinya menyatakan tanah seluas 1.364 m² merupakan aset Pemerintah Kota Binjai.

Atas dasar inilah pihak Nagok Grace Pohan mengajukan gugatan terhadap Kepala Kantor BPN (Tergugat I) dan kepada Pemerintah Kota Binjai (Tergugat II) sebagai Pemerintah dan kepada daerah tidak memiliki itikad baik, tidak memberikan solusi, bahkan mempersulit pelayanan kepentingan masyarakat atas permohonan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah, bertentangan dengan asas-asas pemerintah yang baik (*good government governance principles*) atau asas-asas kepentingan umum, menimbulkan ketidakpastian, sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak Nagok Grace Pohan.

1. Perumusan Masalah

Permasalahan yang dibahas di dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana kekuatan hukum terhadap alas hak atas tanah yang belum mempunyai sertipikat dari Badan Pertanahan Nasional?
- b. Apa yang menjadi dasar hukum dalam pertimbangan majelis hakim atas sengketa penerbitan sertifikat hak atas tanah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012?
- c. Apa akibat hukum dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012 bagi pemohon terhadap hak atas tanah?

2. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui kekuatan hukum atas sertifikat yang alas haknya belum mempunyai sertifikat dari Badan Pertanahan Nasional.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar hukum dalam pertimbangan majelis hakim atas sengketa penerbitan sertifikat hak atas tanah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012.
- c. Untuk mengetahui akibat hukum dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012 bagi pemohon terhadap hak atas tanah.

3. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis yaitu:

- a. Manfaat secara teoritis penelitian ini bagi pihak akademisi sebagai bahan pengkajian penelitian untuk pengkajian lebih lanjut serta bermanfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat yang membutuhkan sertifikat hak milik atas tanah.
- b. Manfaat secara praktis penelitian ini bagi Lembaga Badan Pertanahan Nasional (BPN), Lembaga-lembaga swasta yang turut berperan langsung menangani sengketa-sengketa tanah masyarakat, perusahaan, badan hukum lainnya, Notaris dan PPAT.

B. Kerangka Teori

Teori-teori tentang hak milik dari beberapa ahli seperti Curzon, Margaret Jane Radin, dan David J. Hayton, menyamakan hak milik sama dengan *property* yang berarti milik, harta benda, dan kekayaan. Curzon, mengatakan, “hak manusia tertinggi untuk memiliki sesuatu...”, “...*the highest right men have anything..*”, selanjutnya dikatkannya hak milik sebagai, “...hak eksklusif untuk mengontrol barang ekonomi...”, “...*an*

*exclusive right to control an economic good...*¹⁷

Menurut Margaret Jane Radin, hak milik merupakan atribut pribadi dengan mengatakan, “*property can mean either object-property, what Radin calls fungible property or it can mean attribute property, what she calls personal or constitutive property...*”. Lebih tegas dikatakan David J. Hayton, bahwa hak milik hanya dibagi untuk pemilik, “*right also for the ownership of a wide variety*”.¹⁸

Teori hak milik menghendaki penggunaan barang miliknya hanya boleh digunakan oleh dirinya sendiri. Semakin tinggi nilai suatu hak milik maka semakin tinggi pula penghargaan yang diberikan.¹⁹ Tanah merupakan salah satu benda yang bisa dimiliki dan memiliki nilai tertinggi dalam kehidupan manusia. Hak milik berarti dapat dinikmati kegunaannya secara leluasa dan berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang telah ditetapkan, dan tidak mengganggu hak orang lain.²⁰

Berdasarkan Pasal 570 KUH Perdata, hak milik tersebut tidak mengurangi kemungkinan bisa dicabut demi kepentingan umum berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan dengan pembayaran ganti rugi.²¹ Pencabutan dan pembebasan hak atas tanah harus dilakukan dalam kondisi darurat atau memaksa, sebagai cara terakhir untuk tanah milik penduduk guna kepentingan negara melalui musyawarah, berdasarkan asas mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan perseorangan.²²

Hak milik tidak pernah terbatas jangka waktunya di dunia. Jika pemilik meninggal dunia, harta bendanya dapat diwariskan kepada ahli waris atau melalui wasiat. Teori kepemilikan suatu benda juga dikemukakan Thomas Aquinas yang mengatakan, “manusia menurut kodratnya bersifat individual dan sosial”. Oleh karena manusia bersifat individual dan sosial berarti setiap manusia berusaha memiliki suatu benda.²³

JJ. Rousseau berpendapat dalam teori kodrat, mengatakan, “milik atas jumlah terbatas dapat digarap oleh seseorang itu sendiri”.²⁴ Pendapat ini sependapat dengan David

¹⁷ LB. Curzon, *Land Law*, (Great Britain: Pearson Education Limited, 1999), hal. 8.

¹⁸ Margaret Jane Radin dan David J. Hayton dalam Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 6-7.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 7.

²⁰ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik Dalam Sudut Pandang KUH Perdata*, (Jakarta: Kencana, 2004), hal. 131.

²¹ *Ibid.*

²² Abdurrahman, *Op. cit.*, hal. 65. Lihat juga: A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hal. 3 dan hal. 12.

²³ Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, (Yogyakarta: Kanisius, 2011), hal. 23.

²⁴ Adrian Sutedi, *Op. cit.*, hal. 8.

J. Hayton yang mengatakan, "hak milik hanya dibagi untuk pemilik" (*right also for the ownership of a wide variety*).²⁵ Hak milik hanya bisa digunakan dan digarap oleh pemilik yang berhak.

Ada pula ahli yang mengatakan hak milik tidak mesti harus untuk dirinya sendiri melainkan dapat dialihkan kepada pihak lain atau diberikan sebagai bentuk wujud manusia adalah makhluk sosial. Jhon Locke mengatakan, hak milik tidak terbatas untuk dirinya sendiri, dalam masyarakat Eropa Modern sepenuhnya tidak dapat dibenarkan karena ada hak segelintir orang di dalam hak milik.²⁶ Dari pandangan Jhon Locke ini berarti suatu perampasan hak alamiah jika pandangan JJ. Rousseau dan David J. Hayton dibenarkan.

Asas penting dalam kepemilikan hak adalah "tidak seorang pun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi hak miliknya atau apa yang dia punyai" (*nemo plus juris transfere potest quam ipse habet*). Asas ini sama dengan asas yang mengatakan "tidak seorang pun mengubah bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri, melainkan tujuan dari penggunaan objek miliknya" (*nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*).²⁷

Semua orang dapat dipastikan berkeinginan untuk memiliki suatu benda-benda tertentu dan harta kekayaan yang bernilai bagi dirinya. Tidak ada satu orang pun yang menginginkan suatu benda yang tidak bernilai dan tidak berarti bagi dirinya. Salah satu benda yang bernilai tinggi tersebut adalah tanah. Tempat di mana seseorang dan atau beserta keluarganya untuk tinggal dan berdiam diri serta sebagai tempat peristirahatan selama ia berada di dunia. Tanah cukup bernilai ekonomis yang dapat diperdagangkan bahkan di mana-mana orang cenderung memperebutkan tanah sampai titik darah.

Sengketa tanah menjadi suatu yang fenomenal dan tidak kunjung selesai, bila tidak diselesaikan berpotensi menimbulkan gangguan sosial dan kehidupan bernegara yang harmonis. Sekalipun kebijakan revisi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dilakukan tidak menjadi jaminan timbulnya sengketa-sengketa tanah.²⁸ Upaya hukum yang dapat meminimalisir sengketa tanah dapat dilakukan melalui pendaftaran yang efektif dan

²⁵ Margaret Jane Radin dan David J. Hayton dalam Adrian Sutedi, *Op. cit.*, hal. 6-7.

²⁶ C. Woekrisari dan Haryono, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1989), hal. 37-41.

²⁷ Ridwan Halim, *Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Angky Pelita Studyways, 2001), hal. 170.

²⁸ Maria SW. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hal. 75.

efisien sebagai upaya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.²⁹

PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menghendaki terciptanya kepastian hukum dan jaminan perlindungan hak atas tanah yang mengandung asas negatif yang berunsur positif. Ketentuan inilah yang benar-benar mengarahkan pendaftaran tanah bersistem negatif mengandung unsur positif.³⁰ Sistem negatif mengandung makna bahwa jika nama seseorang sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya masih dimungkinkan dibantah sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat bukti yang cukup dan kuat.³¹

Sistem negatif berunsur positif akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sistem negatif hanya dianut dalam PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah kemudian disempurnakan melalui PP. No.24 Tahun 1997 yang mengandung asas negatif berunsur positif. Dalam PP ini asas negatif memberikan perlindungan terhadap pemilik yang “berhak”, sedangkan positif artinya memberikan perlindungan kepada pemilik yang “terdaftar”.³² Pendaftaran tanah juga mengandung asas umum/keterbukaan (*openbaarheid*) dan asas kekhususan (*spesialitet*).

Kepentingan manusia merupakan suatu tuntutan yang dilindungi dan dipenuhi manusia dalam bidang hukum. Kepentingan manusia yang dilindungi itu antara lain: kepentingan umum (*public interest*), kepentingan masyarakat (*social interest*), dan kepentingan individual (*private interest*).³³ Melindungi kepentingan manusia berarti menghendaki suatu asas kepastian hukum terhadap kepentingan-kepentingan itu.

Pendaftaran tanah di seluruh Indonesia sesuai Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan adalah untuk menjamin kepastian hukum. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban Pemerintah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechtscadaster*, yaitu untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya mempermasalahkan apa yang menjadi haknya dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan.³⁴ Pendaftaran tanah juga berfungsi untuk mengetahui

²⁹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hal 85.

³⁰ Tampil Anshari Siregar, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, (Medan: Multi Grafik, 2007), hal. 105.

³¹ Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, (Medan Pustaka Bangsa Press, 2004), hal. 169.

³² Jhon Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hal. 173.

³³ Salim, H.S., dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hal. 266.

³⁴ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hal. 13.

status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.³⁵

Keharusan mendaftarkan tanahnya dimaksud agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka dalam arti demi kepastian hukum bagi pemegang haknya. Oleh karena pendaftaran atas setiap peralihan, penghapusan dan pembebanannya, pendaftaran pertama kali atau karena konversi atau pembebanannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftarkan, apalagi pendaftaran tersebut merupakan bukti yang kuat bagi pemegang haknya.³⁶

C. Hasil Penelitian

1. Kekuatan Hukum Terhadap Alas Hak atas Tanah Yang Belum Mempunyai Sertipikat BPN

Proses pendaftaran tanah semata-mata adalah untuk memperoleh sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh BPN (Sertifikat BPN). Untuk memperoleh Sertikat tersebut harus melalui mekanisme pendaftaran tanah dengan menunjukkan alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah, yang dapat berupa alat bukti untuk pendaftaran hak baru dan pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud masing-masing dalam Pasal 23 dan Pasal 24 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah berupa dokumen-dokumen sebagai berikut:³⁷

- a. Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S.1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik, atau
- b. Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- c. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan, atau
- d. Sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959, atau

³⁵ Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, (Medan: FH USU, 2000), hal. 132.

³⁶ AP. Parlindungan, *Pendaftaran.....Op. cit.*, hal. 11.

³⁷ Badriyah Harun, *Solusi Sengketa Tanah dan Bangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013), hal. 34-35. Bukti-Bukti tersebut juga ditentukan dalam Pasal 60 ayat (2) Permen Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

- e. Surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya, atau
- f. Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, girik, pipil, kekitir dan *Verponding* Indonesia sebelum berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961, atau
- g. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- h. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- i. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP Nomor 28 Tahun 1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan, atau
- j. Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- k. Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, atau
- l. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
- m. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Bukti-bukti tersebut di atas memuat berupa keterangan tertulis mengenai tanah dimaksud, bagaimana bila keterangan tertulis tersebut tidak ada sama sekali? Dalam hal jika bukti kepemilikan sebidang tanah tidak lengkap atau tidak ada, pembuktian hak atas bidang tanah dapat dilakukan dengan bukti lain dan dilengkapi dengan pernyataan dari bersangkutan serta keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menerangkan bersangkutan benar pemilik tanah tersebut.³⁸

³⁸ Pasal 60 ayat (3) Permen Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Selain diperlukan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, maka untuk menilai kebenaran keterangan saksi-saksi atau keterangan yang bersangkutan, Panitia Ajudikasi dapat:³⁹

- a. Mencari keterangan tambahan dari masyarakat yang berada di sekitar bidang tanah tersebut yang dapat digunakan untuk memperkuat kesaksian atau keterangan mengenai pembuktian kepemilikan tanah tersebut.
- b. Meminta keterangan tambahan dari masyarakat yang diperkirakan dapat mengetahui riwayat kepemilikan bidang tanah tersebut dengan melihat usia dan lamanya bertempat tinggal pada daerah tersebut.
- c. Melihat keadaan bidang tanah di lokasinya untuk mengetahui apakah yang bersangkutan secara fisik menguasai tanah tersebut atau digunakan pihak lain dengan seizin yang bersangkutan, dan selain itu dapat menilai bangunan dan tanaman yang ada di atas bidang tanah yang mungkin dapat digunakan sebagai petunjuk untuk pembuktian kepemilikan seseorang atas bidang tanah tersebut.

Bukti tertulis tersebut wajib diserahkan oleh pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada Panitia Ajudikasi dan diberikan tanda terima. Pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan yang menyerahkan bukti tertulis tersebut bertanggung jawab secara hukum pidana maupun perdata mengenai kebenaran bukti tertulis yang diserahkan dan Panitia Ajudikasi bertanggung jawab untuk menyimpan dan mengamankan sebagai bahan penelitian dan pengumuman data yuridis bidang tanah yang bersangkutan dan untuk selanjutnya disimpan sebagai warkah di Kantor Pertanahan. Apabila pemegang hak berhalangan, penyerahan bukti tertulis dapat dilakukan oleh kuasanya dengan menyerahkan surat kuasa yang sah.⁴⁰

Bilamana kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian, maka penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) PP Nomor 24

³⁹ *Ibid.*, Pasal 60 ayat (4).

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 60 ayat (5), (6), (7).

Tahun 1997 dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanah tersebut sebagai milik yang bersangkutan.⁴¹

Dokumen alat bukti hak lama tersebut di atas menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah.⁴² Apabila setelah semua mekanisme pendaftaran tanah dilalui maka pemohon akan memperoleh Sertifikat BPN. Penandatanganan sertifikat dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan (Kepala BPN setempat).⁴³

Apabila Sertifikat BPN telah diperoleh sesuai bukti-bukti maka dapat dinyatakan lengkap dan membuktikan atas dokumen-dokumen sekalipun bukti berupa *grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* di masa pendudukan kolonial (Belanda), termasuk surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan, dan lain-lain sesuai Pasal 24 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah.⁴⁴

Akan tetapi munculnya sengketa tanah dalam perkara ini disebabkan karena Surat Kepala Kantor BPN Kota Binjai Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang ditujukan kepada Penggugat. Perihal permohonan hak tanah atas nama Nagok Grace Pohan yang terletak di Jalan Hasanuddin No.8 Binjai berisi permohonan hak atas nama Nagok Grace Pohan baru dapat diproses pendaftarannya setelah ada penyelesaian terlebih dahulu dengan pihak Pemerintah Kota Binjai sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁴⁵

Perselisihan itu juga disebabkan karena Surat Pemerintah Kota Binjai yang ditujukan kepada Kepala Kantor BPN Kota Binjai Nomor: Nomor 893-1701 tanggal 9 Maret 2011 Perihal Pemakaian Lahan Atas Tanah Nagok Grace Pohan terletak di Jalan Hasanuddin No. 8 Binjai yang pada intinya menyatakan bahwa berdasarkan hasil Tim Inventarisasi Pemerintah Kota Binjai tanggal 12 Agustus 2002 lahan tanah dan bangunan yang menjadi sengketa tersebut termasuk didalamnya tanah seluas 1.358 m² beserta bangunan adalah aset Pemerintah Kota Binjai.

2. Analisis Hukum Terhadap Dasar Hukum Pertimbangan Majelis Hakim

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 61 ayat (1).

⁴² *Ibid.*, Pasal 69 ayat (3).

⁴³ *Ibid.*, Pasal 70 ayat (1).

⁴⁴ Badriyah Harun, *Op. cit.*, hal. 34-35. Lihat juga: Eko Yulian Isnur, *Op. cit.*, hal. 40.

⁴⁵ Putusan MA No.175/K/TUN/2012 antara Kepala Kantor Pertanahan Kota Binjai dan Pemerintah Kota Binjai melawan Nagok Gracce Pohan dan Horald Pohan, hal. 2.

Pokok penting dalam pertimbangan hakim-hakim pengadilan mulai dari *judex factie* (PN dan PT) hingga *judex juris* (MA) dalam perkara *aquo* yaitu mengenai dasar pertimbangan hakim tentang penguasaan tanah secara terus-menerus dalam waktu yang lama sehingga pihak Nagok Grace Pohan menang pada semua tingkat pengadilan. Analisis ini dikaitkan dengan kerangka teori yaitu teori hak milik dan teori kepastian hukum, sebab hak milik atas tanah dan bangunan bila disertai bukti-bukti yang kuat dapat menciptakan kepastian hukum atas objek dan subjek hak tersebut.

Selain itu juga dianalisis tentang pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *good governance* termasuk prinsip kepastian hukum, prinsip transparansi, prinsip kecepatan dan kemudahan pelayanan publik, karena baik hakim PTUN Medan, PTTUN Medan maupun MA tidak mendasarkan pertimbangannya pada pelanggaran prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana yang didalilkan oleh Penggugat.

Pada prinsipnya tindakan BPN Kota Binjai dan Walikota Binjai sebagai pelayan publik yang tidak transparan, tidak mempermudah, tidak profesional tersebut merupakan bagian dari pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *good governance*. Termasuk juga akan dianalisis tentang kualitas Para Penggugat karena Para Tergugat yang mengatakan Para Penggugat tidak berkualitas mengajukan gugatannya sebab tidak menjelaskan dasar peralihan hak objek gugatan tersebut kepada orang tua Para Penggugat dan juga peralihannya kepada Para Penggugat.

a. Penguasaan tanah secara terus-menerus dalam waktu yang lama

Berdasarkan teori hak milik yang telah dikemukakan pada kerangka teoritis (bab I) dapat dibedakan ada dua hal yang terkategori sebagai hak milik. Pertama bila dipandang dari teori hukum alam maka hak milik itu adalah hak bebas untuk memiliki segala sesuatu misalnya hak untuk hidup atau hak untuk bernafas, hak untuk berjalan, hak untuk berkembang biak, hak untuk makan dan minum, hak belajar, dan lain-lain yang dimiliki semua makhluk hidup berhak bebas untuk memperoleh kebebasan. Hak yang ini tidak perlu ada bukti-bukti tetapi hak-hak tersebut telah dibawa sejak ia dilahirkan dan semua makhluk hidup berhak untuk itu.

Kedua adalah hak terikat (pembatasan hak) yaitu sesuatu yang akan menjadi hak seseorang atau seseorang akan berhak atas sesuatu barang harus tunduk pada ketentuan hukum positif yang mengharuskan ada bukti-bukti. Diperlukannya bukti-bukti menghendaki perundang-undangan memberikan batasan terhadap hak pertama tadi menjadi terbatas yaitu seseorang hanya berhak bila memiliki bukti-bukti kepemilikan.

Contoh si A menjadi berhak atas rumahnya karena ia memiliki bukti-bukti berupa sertifikat rumah atas namanya sendiri, demikian juga untuk barang-barang lainnya seperti tanah juga diperlukan bukti-bukti. Sertifikat merupakan perintah hukum dan perundang-undangan yang dibuat oleh pembuat hukum (*law maker*), bukan perintah Tuhan. Ketika membicarakan hak terikat maka sesungguhnya alur pikir harus berada pada norma-norma dan prinsip-prinsip dalam hukum positif.

Terkait dengan hak seseorang atas tanah dalam UUPA dan PP Tentang Pendaftaran Tanah membatasi hak kepemilikan terhadap tanah. Ketentuan pembatasan itu ditemukan dalam Pasal 24 UUPA yang mengatakan: “Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan” dan hak milik itu menurut Pasal 23 ayat (1) UUPA harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Pasal 19 *junto* Pasal 23 ayat (1) *junto* Pasal 24 UUPA tersebut mengharuskan hak milik didaftarkan pada lembaga yang berwenang. Artinya seseorang akan menjadi berhak penuh dan kuat bila tanahnya telah didaftarkan pada BPN. Bukti-bukti yang dibawa berupa surat-surat, dokumen, atau saksi-saksi sehingga dari bukti-bukti yang ada akan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak tersebut.

Hingga kini perundang-undangan di bidang pertanahan di Indonesia belum ada yang mengatur bukti-bukti kuat selain bukti berupa sertifikat BPN. Legalitas BPN telah diakui dalam perundang-undangan. Ini berarti bila ada sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh suatu lembaga selain BPN maka sesuai UUPA, PP Pendaftaran Tanah dan Instruksi Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Prosedur Pendaftaran Tanah dianggap ilegal (*vide*: prinsip kepastian hukum). Semua tanah yang belum memiliki sertifikat BPN wajib didaftarkan di BPN untuk memperoleh bukti berupa sertifikat tanah dilegalitas oleh negara sehingga status terhadap objek dan subjek menjadi lebih pasti dibandingkan tidak memiliki sertifikat BPN sama sekali.

Para Peggugat yang diwakili oleh Nagok Grace Pohan belum memiliki sertifikat BPN atas tanahnya melainkan masih dalam proses permohonan pendaftaran untuk memperoleh sertifikat BPN. Berdasarkan dalil-dalil yang dikemukakan oleh Para Peggugat untuk memperoleh tanah tersebut bukanlah dari jual-beli, hibah, melainkan diperolehnya dari pewarisan orang tuanya.

Peggugat (Nagok Grace Pohan) adalah orang perseorangan bukan badan hukum. Peggugat memperoleh objek sengketa Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan

Overscrivijng Ordonnantie (OV-Stbl. 5834 No. 27) melalui pewarisan dari orang tuanya Almarhum Rajiun Pohan dan Alpine br. Hutabarat, yang seharusnya berdasarkan UUPA diwajibkan untuk dikonversikan menjadi hak milik.

Alas hak Penggugat adalah hak-hak lama dari masa penjajahan Kolonial Belanda yang belum pernah didaftarkan di BPN untuk memperoleh Sertifikat BPN. Akan tetapi sekalipun alas hak tanah masih didasarkan pada Hak Eigendom menurut UUPA tetap diakui sebagai hak milik. Ketentuan tentang hal itu dapat dilihat di Pasal I ayat (1) UUPA Tentang Ketentuan Peralihan Bagian Kedua.

Pasal I ayat (1) UUPA menentukan berikut: "Hak Eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21." Kemudian dalam Pasal 21 UUPA menentukan bahwa hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dengan syarat-syaratnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal I ayat (1) UUPA tersebut bila dikaitkan dengan pertimbangan hakim pengadilan (baik *judex factie* maupun *judex juris*) yang menyatakan Penggugat telah menguasai tanah objek perkara secara terus-menerus dalam pertimbangan hakim demikian telah memenuhi prinsip kepastian hukum dan oleh karenanya harus dilindungi oleh hukum, sekalipun itu dokumen tanah berupa Hak Eigendom dalam Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* (OV-Stbl. 5834 No. 27).

Sekalipun tanah diperoleh berdasarkan hak eigendom yang diperoleh secara turun-temurun melalui pewarisan menurut Pasal 20 UUPA tetap disebut sebagai hak terkuat dan terpenuh. Pasal 20 UUPA menentukan bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak punya batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, sedangkan terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.⁴⁶

⁴⁶ Urip Santoso, *Op. cit.*, hal. 90-91.

Terhadap perkara *aquo* bila dikaitkan dengan Pasal 20 UUPA, pertimbangan hakim hakim yang mengatakan objek sengketa tersebut diperoleh Nagok Grace Pohan berdasarkan turun-temurun dari orang tuanya dari sejak lama telah memenuhi prinsip kepastian hukum. Artinya sekalipun hak milik itu diperoleh secara turun-temurun melalui pewarisan sesuai Pasal 20 UUPA harus tetap diakui sebagai hak terkuat dan terpenuh bilamana difungsikan hanya untuk fungsi sosial.

Pasal 6 UUPA menentukan pula bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Tanah objek perkara *aquo* yang telah diduduki, ditempati, dan dikuasai oleh Penggugat (Nagok Grace Pohan) sesuai Pasal 20 UUPA terkategori juga sebagai hak milik dan juga diakui dalam pembuktian sebagai hak terkuat dan terpenuh.

Maksud terkuat dalam kasus *aquo* berarti Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* (OV-Stbl. 5834 No. 27) lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak punya batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain. Sedangkan terpenuh dalam kasus *aquo* berarti Grose Akta Hak Eigendom tersebut memberi wewenang kepada Nagok Grace Pohan yang diperolehnya secara turun-temurun melalui pewarisan menempati posisi paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Grose Akta Hak Eigendom dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain yaitu induk dari surat yang dikeluarkan oleh Lurah Satria dan Camat Binjai Kota.

Hak eigendom dan Sertifikat BPN sama-sama menunjukkan suatu hak milik. Hal ini sesuai pula dengan prinsip kepastian hukum dalam Pasal 23 UUPA dengan didaftarkannya hak eigendom tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Pasal 23 UUPA menentukan bahwa: “Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19. Pendaftaran yang dimaksud dalam pasal ini merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 *junto* Pasal 20 *junto* Pasal 23 ayat (1) *junto* Pasal 24 UUPA maka hak milik atas tanah yang diperoleh Nagok Grace Pohan sekalipun didasarkan pada hak-hak lama berupa hak eigendom tersebut harus didaftarkan pada BPN.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah tersebut hak eigendom yang dimiliki oleh Nagok Grace Pohan yaitu

Groose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* sudah sangat cukup untuk membuktikan baginya apalagi disertai pula dengan Surat Hasil Pengukuran oleh Lurah Satria sebagai institusi yang secara hirarki mewakili Pemerintah Kota Binjai telah menerbitkan Surat Keterangan Nomor: 59321-360 Tanggal 5 Nopember 2010 dan diketahui pula oleh Camat Binjai Kota dengan Surat Nomor: 593.21-1198 Tanggal 5 Nopember 2010. Kedua surat itu menerangkan penggugat memiliki, menguasai, mengusahai sebidang tanah perumahan yang terletak di Jalan Sultan Hasanuddin Lingkungan IV Kelurahan Satria Kecamatan Binai Kota Kota Binjai seluas 1.364 m².

Sesuai dengan penggunaan teori kepastian hukum dalam penelitian ini bila dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut di atas sangat jelas disebutkan bahwa hak eigendom sebagaimana dalam perkara *aquo* adalah hak milik bagi pihak Nagok Grace Pohan yang seharusnya wajib didaftarkan kepada BPN Kota Binjai untuk memperoleh sertifikat dari BPN sebagai lembaga yang berwenang sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah RI untuk mengurus di bidang pertanahan.

Perolehan hak eigendom secara terus-menerus dan turun-temurun sudah lebih dari cukup dapat membuktikan akan kepemilikan hak objek perkara terhadap Penggugat (Nagok Grace Pohan) di samping bukti-bukti lainnya seperti pengakuan dari saksi-saksi dan para pemuka masyarakat, serta surat dari Kelurahan Satria yaitu Surat Keterangan Nomor: 59321-360 Tanggal 5 Nopember 2010 dan Surat dari Camat setempat yaitu Surat Nomor: 593.21-1198 Tanggal 5 Nopember 2010.

b. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *good governance*

Tindakan BPN Kota Binjai dan Walikota Binjai sebagai pelayan publik yang tidak transparan, tidak mempermudah, tidak profesional dalam perkara ini merupakan bagian dari pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *good governance*. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *good governance* dalam perkara *aquo* antara lain melanggar prinsip kepastian hukum, prinsip transparansi, prinsip kecepatan dan kemudahan pelayanan publik. Prinsip ini ditetapkan di dalam Pasal 3 UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Pelanggaran terhadap prinsip kepastian hukum terkait dengan ketentuan perundang-undangan yang mengakui bukti-bukti lama tetap diakui sebagai bukti yang terkuat dan terpenuh untuk bisa dimohonkan pendaftarannya di BPN, tetapi BPN tidak mengakui bukti itu sehingga Para Penggugat mengajukan gugatannya.

Pasal 20 ayat (1) UUPA menentukan hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA untuk fungsi sosial. Sekalipun tanah diperoleh berdasarkan hak eigendom (hak-hak lama) yang diperoleh secara turun-temurun melalui pewarisan, namun menurut Pasal 20 UUPA tetap disebut sebagai hak terkuat dan terpenuh. Esensi prinsip kepastian hukum dalam Pasal 23 UUPA dengan didaftarkannya hak eigendom merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak yang harus didaftarkan menurut Pasal 19 UUPA.

Pasal 24 ayat (1) PP Tentang Pendaftaran Tanah menentukan untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Bahkan dalam hal tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian lama itu (hak-hak lama) seperti hak eigendom, sesuai Pasal 24 ayat (2) PP Tentang Pendaftaran Tanah, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat: penguasaannya dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan serta tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan.

Hak eigendom yang dimiliki oleh Penggugat yaitu Hak Eigendom dalam Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* (OV-Stbl. 5834 No. 27) bahkan sudah lebih dari 20 (dua puluh) tahun secara turun-temurun yang diperolehnya melalui pewarisan dari orang tuanya yang sudah mencapai 60 (enam) tahun dari sejak tahun 1950 (selama lebih kurang dari 60 tahun).

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 *junto* Pasal 20 *junto* Pasal 23 ayat (1) *junto* Pasal 24 PP Tentang Pendaftaran Tanah terhadap hak milik atas tanah yang diperoleh Nagok Grace Pohan sesuai prinsip kepastian hukum yang diatur dalam perundang-undangan seharusnya diterima oleh BPN Kota Binjai untuk diberikan sertifikat tanah, bukan diulur-ulur atau bahkan tidak berikan informasi secara transparan. Dalam hal ini BPN Kota Binjai

telah melanggar prinsip kepastian hukum dan transparansi dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk memperoleh sertifikat tanah.

BPN Kota Binjai (Tergugat I) dan Walikota Binjai (Tergugat II) melanggar prinsip transparansi karena kebijakan Walikota Binjai tidak menanggapi surat Penggugat Nomor: 05/AMH/II/2011 Tanggal 25 Februari 2011. Walikota Binjai sebagai penyelenggara negara tidak membuka diri, tidak transparan terhadap hak warganya (Nagok Grace Pohan) tertanggal 25 Pebruari 2011 untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif.

BPN Kota Binjai (Tergugat I) tidak transparan karena sembunyi-sembunyi telah menghubungi instansi Pemerintahan Kota Binjai/Walikota Binjai, Bupati Langkat, dengan Surat Nomor: 127/5.1275-300/II/2011 Tanggal 10 Februari 2011, dan melalui handphone menghubungi pula Detasemen Zeni Bangunan TNI-AD termasuk menghubungi orang-orang yang tidak mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut.

BPN Kota Binjai sendiri tidak mengumumkan di Kantor Pertanahan, tidak mengumumkan di Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan, dan tidak mengumumkan melalui media massa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 PP Pendaftaran Tanah untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

Pelanggaran BPN Kota Binjai terhadap prinsip kecepatan dan kemudahan pelayanan publik tampak dari perbuatannya yang tidak menerima permohonan pendaftaran tanah saat pertama kali diajukan oleh pihak Nagok Grace Pohan. Setelah dimohonkan sekitar bulan November 2010, tanda penerimaan berkas permohonan itu juga tidak pernah dimasukkan oleh BPN Kota Binjai ke dalam daftar penerimaan berkas permohonan dan tidak pernah pula disampaikan kepada Penggugat (Nagok Gracce Pohan).

Para Penggugat kembali mengajukan secara langsung berkas permohonannya kepada Kepala Kantor BPN Kota Binjai pada tanggal 6 Januari 2011 namun petugas loket pada bagian penerimaan berkas permohonan pada Kantor BPN Kota Binjai tetap tidak bersedia menerima berkas permohonan Para Penggugat sebelum ada persetujuan dari Kepala Seksi II yang membidangi Pendaftaran dan Penetapan Hak.

Perlakuan yang demikian diterima Penggugat dari pelaksana pelayanan publik di Kantor BPN Kota Binjai berulang kali hingga berlarut-larut. Secara tidak resmi Penggugat menerima dari pegawai Kantor BPN Kota Binjai foto copy Surat Pemberitahuan Blokir Pengurusan Surat Peralihan Hak Atas Tanah dari seseorang yang tidak ada hubungan

hukumnya dengan pengurusan tanah tersebut (broker tanah) pada tanggal 17 Januari 2011 yang ditujukan kepada Camat Binjai Kota dan tembusannya disampaikan kepada Kepala Kantor BPN Kota Binjai.

Para Penggugat kemudian menguasai pengurusan permohonan sertifikat dan semua hal yang berhubungan dengan pengajuan permohonan SHM tersebut dengan memberikan kuasa khusus kepada advokat/pengacara pada tanggal 17 Februari 2011. Hal ini dilakukan oleh Para Penggugat karena dipersulit oleh BPN Kota Binjai dalam pengurusan permohonan penerbitan SHM sejak bulan Nopember 2010 sampai dengan pertengahan Pebruari 2011 tidak ada kejelasan diterimanya berkas permohonan oleh BPN Kota Binjai.

Kuasa hukum Para Penggugat menyampaikan Surat Somasi I Nomor: 03/AMH/II/2011 Tanggal 18 Pebruari 2011 yang ditujukan kepada Kepala Kantor BPN Kota Binjai meminta untuk dapat memproses berkas Permohonan Sertifikat atas nama Nagok Gracce Pohan. Kuasa hukum Para Penggugat pada tanggal 21 Pebruari 2011 menemui Kepala Seksi II Kantor BPN Kota Binjai untuk meminta tanda penerimaan berkas permohonan sertifikat yang resmi, tetapi petugas pelaksana pelayan publik tersebut tetap tidak memberikan tanda terima yang resmi melainkan hanya mengganti tanda terima tanggal 18 Februari 2011 dengan ketikan computer menjadi tanggal 21 Februari 2011 dan menyatakan “untuk proses mengenai pendaftaran tanah bukan hanya PP Nomor 24 Tahun 1997 itu saja peraturannya, tetapi ada lagi UU Nomor 51.Prp.1960”.

Tampak dengan jelas pelanggaran BPN Kota Binjai terhadap prinsip kecepatan dan kemudahan pelayanan publik dari perbuatannya yang tidak menerima permohonan pendaftaran tanah yang sudah tiga kali diajukan sendiri secara langsung dan dua kali disomasi oleh pengacara Nagok Grace Pohan. Hingga kemudian setelah pengacara menegur dengan keras juga tidak dikeluarkan surat resmi melainkan hanya mengganti tanda terima tanggal 18 Februari 2011 dengan ketikan computer menjadi tanggal 21 Februari 2011.

Begitu pula surat pertama dari Camat Binjai Kota, yaitu Surat Nomor 593.21.360 Tanggal 5 November 2011 kemudian disusul dengan surat kedua dari Camat Binjai Kota yaitu Surat Nomor: 030-05/2 Tanggal 18 April 2011 dengan perihal yang sama, tetapi kedua surat Camat Binjai Kota tersebut tidak pernah ditanggapi oleh Kepala Dinas Pengelolaan Aset dan Keuangan Daerah Kota Binjai selaku Bendahara/Pengguna Barang Milik Daerah.

3. Akibat Hukum Dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012

Putusan majelis hakim pada semua tingkat pengadilan dari PTUN Medan, PTTUN Medan hingga kasasi di Mahkamah Agung kurang lebih memberikan argumentasi dalam pertimbangan hukumnya masing-masing sama dan tidak jauh beda, sehingga pada intinya alas hak berupa Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* (OV-Stbl. 5834 No. 27) yang dimiliki oleh Nagok Grace Pohan dinyatakan hakim sah dengan bukti-bukti lain seperti surat dari Lurah Satria dan Camat Binjai Kota, disertai saksi-saksi dari pemuka masyarakat setempat. Lagi pula hubungan hukumnya dipertimbangkan oleh para majelis hakim berdasarkan peralihan hak secara turun-temurun dari orang tua penggugat.

Majelis hakim PTUN Medan dalam Putusan Nomor: 56/G/2011/PTUN.Mdn Tanggal 13 September 2011 menolak seluruh eksepsi Tergugat I (Kepala BPN Kota Binjai) dan Tergugat II (Walikota Binjai). Surat Kepala BPN Kota Binjai Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang ditujukan kepada Para Penggugat, perihal Permohonan Hak Atas Tanah atas nama Nagok Gracce Pohan atas tanah yang terletak di Jalan Hasanuddin No.8 Binjai, dinyatakan batal dan dicabut.

Majelis hakim PTUN Medan dalam perkara ini juga membatalkan Surat Tergugat II (Walikota Binjai) Nomor: 893-1701 Tanggal 9 Maret 2011 yang ditujukan kepada Kepala BPN Kota Binjai, perihal pemakaian lahan atas tanah Nagok Gracce Pohan yang terletak di Jalan Hasanuddin No. 8 Binjai, diklaim sebagai milik Pemerintah Daerah Kota Binjai. Dengan demikian gugatan Nagok Grace Pohan dikabulkan dan permohonan pendaftaran tanahnya dinyatakan harus diproses dan dilanjutkan untuk memperoleh sertifikat tanah seluas 1.364 m² tersebut.

Majelis hakim PTTUN Medan juga memutuskan hal yang sama dalam tingkat banding. Sesuai Putusan Nomor: 181/B/2011/PT.TUN.Mdn Tanggal 4 Januari 2012 yaitu menguatkan Putusan PTUN Medan Nomor: 56/G/2011/PTUN.Mdn Tanggal 13 September 2011, kedua putusan ini memberikan keuntungan kepada pihak Nagok Grace Pohan, bahkan Mahkamah Agung juga menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi I (Kepala BPN Kota Binjai) dan Pemohon Kasasi II (Walikota Binjai).

Akibat hukum dari putusan Putusan PTUN Medan Nomor: 56/G/2011/PTUN.Mdn Tanggal 13 September 2011, dan Putusan PTTUN Medan Nomor: 181/B/2011/PT.TUN.Mdn Tanggal 4 Januari 2012, serta Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012 bagi pemohon Nagok Garce Pohan memberikan legalitas hak

kepemilikan kepadanya untuk melanjutkan permohonan pendaftaran hak atas tanah seluas 1.364 m² yang terletak di Jalan Hasanuddin Nomor 8 Binjai.

Akibat hukum kepemilikan tersebut memberikan hak terpenuh dan terkuat kepada Para Penggugat (Nagok Grace Pohan dan Harold Pohan) sekalipun bukti yang dimilikinya adalah masih bukti-bukti kepemilikan hak lama berupa Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* (OV-Stbl. 5834 No. 27) untuk mendaftarkan kembali permohonan sertifikat tanah dari BPN Kota Binjai. Lagi pula hak eigendom tersebut disertai Surat Hasil Pengukuran oleh Lurah Satria Nomor: 59321-360 Tanggal 5 Nopember 2010 dan diketahui oleh Camat Binjai Kota dengan Surat Nomor: 593.21-1198 Tanggal 5 Nopember 2010.

Hak kepemilikan atas tanah Nagok Grace Pohan kembali seperti semula. Ia berhak penuh untuk memperoleh sertifikat sebagai alas hak atas tanahnya, termasuk menjualnya atau menggadaikannya kepada siapapun. Akan tetapi perlu didaftarkan terlebih dahulu tanah tersebut untuk memperoleh sertifikat atas tanahnya agar kelak di kemudian hari bilamana tanahnya tersebut dijual akan memperoleh harga yang tinggi atau dapat dipergunakan untuk jaminan kredit bank, dan lain-lain.

Sengketa tanah menjadi suatu yang fenomenal dan tidak pernah kunjung selesai. Upaya hukum yang dapat meminimalisir terjadinya sengketa tanah dapat dilakukan upaya melalui pendaftaran tanah. Mengembangkan sistim pendaftaran tanah yang efektif dan efisien sebagai upaya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu pihak Nagok Grace Pohan memiliki hak eksekusi penuh terhadap tanah seluas 1.364 m² tersebut.

Eksekusi sama artinya dengan tindakan “menjalankan putusan” (*ten uitvoer legging van vonnissen*). Menjalankan putusan pengadilan, tiada lain daripada melaksanakan isi putusan pengadilan, yakni melaksanakan “secara paksa” putusan pengadilan dengan bantuan kekuatan hukum apabila pihak yang kalah (tereksekusi atau pihak tergugat) tidak mau menjalankannya secara sukarela (*vrijwillig voluntary*).

Eksekusi merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh pengadilan kepada pihak yang kalah dalam suatu perkara, merupakan aturan tata cara lanjutan dari proses pemeriksaan yang berkesinambungan dari keseluruhan proses hukum acara perdata.⁴⁷ Pelaksanaan putusan tidak dapat diubah lagi, harus ditaati secara sukarela oleh pihak

⁴⁷ M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hal. 1.

tergugat (Pemerintah Kota Binjai dan BPN Kota Binjai). Eksekusi atas tanahnya seluas 1.364 m² bagi pihak yang kalah mau tidak mau harus mentaati putusan tersebut secara sukarela, sehingga putusan itu harus dipaksakan kepadanya.

Tujuan melaksanakan putusan pengadilan, tidak lain untuk mengefektifkan putusan tersebut menjadi suatu prestasi yang dilakukan dengan secara paksa untuk merealisasikan putusan kepada yang berhak menerima.⁴⁸ Eksekusi satu-satunya cara untuk menjalankan putusan hakim pengadilan apabila pihak yang kalah tidak bersedia memenuhi putusan dalam waktu yang ditentukan.

Sebagaimana diketahui berdasarkan fakta-fakta di persidangan bahwa proses yang ditempuh selama ini oleh Nagok Grace Pohan untuk memperoleh sertifikat hak atas tanahnya seluas 1.364 m² tersebut tidak pernah diperoleh karena terhalang adanya klaim dari Pemerintah Kota Binjai, padahal telah diajukan permohonan pendaftaran tanah kepada BPN Kota Binjai. Oleh karena tanah tersebut diklaim milik Pemerintah Kota Binjai, mengakibatkan hak untuk memperoleh sertifikat menjadi terhalang. Sementara tanahnya seluas 1.364 m² tersebut tidak pernah terdaftar sebagai aset Pemerintah Kota Binjai.

Klaim tersebut dalam perkara *aquo* ternyata tidak terbukti sebagai milik Pemerintah Kota Binjai berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan, oleh sebab itu pihak Nagok Grace Pohan berhak penuh mengeksekusi penuh untuk mendaftarkan kembali tanah tersebut kepada BPN Kota Binjai.

Berolehnya akibat hukum kepemilikan tanah kepada Nagok Grace Pohan setelah putusan tersebut harus diantisipasi kemungkinan-kemungkinan klaim dari pihak lain. Upaya pencegahan (preventif) antara lain menginformasikan atau mensosialisasikan kepada masyarakat setempat agar mereka mengetahuinya, memberikan batas-batas (patok) yang jelas dan pasti serta permanen, dengan cara menggunakan atau mengusahai tanah dalam berbagai kebutuhan, atau berdiam dan bertempat tinggal di atas tanahnya tersebut

Akibat hukum putusan majelis hakim dalam perkara *aquo* terhadap kedua objek perkara yaitu: Surat Kepala BPN Kota Binjai Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang ditujukan kepada Para Penggugat dan Surat Tergugat II (Walikota Binjai) Nomor: 893-1701 Tanggal 9 Maret 2011 yang ditujukan kepada Kepala BPN Kota Binjai, perihal pemakaian lahan atas tanah Nagok Grace Pohan yang terletak di Jalan Hasanuddin No. 8 Binjai, telah memenuhi syarat-syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan TUN).

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 6.

Kedua surat (*vide*: objek perkara) setelah dinyatakan diputuskan hakim maka kedua surat tersebut adalah jelas telah memenuhi syarat sebagai Keputusan TUN. Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) menentukan: Keputusan TUN adalah suatu 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 konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan pejabat TUN yaitu BPN Kota Binjai (Tergugat I) dalam objek sengketa ini adalah berupa suatu penetapan tertulis yang berisikan tindakan hukum TUN yang dikeluarkan oleh Kepala BPN Kota Binjai yaitu Surat Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang bila dihubungkan dengan Surat Walikota Binjai Nomor: 893-1701 Tanggal 9 Maret 2011 adalah termasuk sebagai Keputusan TUN sebagaimana yang telah didefenisikan dalam Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun 2009 tersebut di atas.

Apa yang menjadi syarat suatu Keputusan TUN telah memenuhi syarat konkrit, individual, dan final dalam kasus ini? Surat tersebut di atas bersifat konkrit karena surat tersebut telah berwujud nyata berupa suatu penetapan tertulis, yaitu Surat Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang ditujukan kepada Para Penggugat termasuk Nagok Grace Pohan. Dalam surat tersebut menyatakan bahwa: "... permohonan hak atas nama Saudara Nagok Grace Pohan baru bisa diproses setelah ada penyelesaian terlebih dahulu dengan pihak Pemerintah Kota Binjai sesuai dengan ketentuan yang berlaku". Berarti syarat pertama yaitu bersifat konkrit telah terpenuhi.

Keputusan Walikota Binjai dalam suratnya tersebut telah bersifat individual karena surat tersebut tidak ditujukan untuk umum, melainkan hanya ditujukan kepada seseorang yaitu Nagok Gracce Pohan (Penggugat). Bersifat final karena Surat Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 yang diterbitkan BPN Kota Binjai tersebut sudah definitif dan telah menimbulkan akibat hukum yang merugikan bagi Para Penggugat, karena dengan terbitnya surat tersebut berakibat pada dihentikannya proses permohonan penerbitan SHM yang diajukan Para Penggugat (Nagok Gracce Pohan) pada tanggal 6 Januari 2011.

Konsekuensi dari dihentikannya proses permohonan pendaftaran untuk memperoleh SHM yang diajukan Penggugat pada tanggal 6 Januari 2011 menimbulkan pula akibat hukum kepada Nagok Grace Pohan yaitu kerugian. Kerugian itu adalah tidak

diperolehnya bukti terkuat dan terpenuh yaitu sertifikat dari BPN Kota Binjai, padahal Nagok Grace Pohan sejak orang tuanya masih hidup hingga beralihnya tanah warisan itu kepada anak-anaknya termasuk Nagok Grace Pohan sudah berlangsung selama lebih kurang 60 (enam puluh) tahun lamanya tidak pernah ada klaim dari pihak mana pun juga termasuk dari pemerintah daerah setempat.

Kerugian bagi Nagok Grace Pohan berdampak pada munculnya klaim-klaim dari pihak lain termasuk Pemerintah Daerah Kota Binjai yang berpotensi lepasnya hak kepemilikannya kepada Pemerintah Daerah Kota Binjai karena bukti sebagai alas haknya masih menggunakan bukti lama yaitu Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* (OV-Stbl. 5834 No. 27).

Diterbitkannya Surat Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 oleh BPN Kota Binjai sangat merugikan Penggugat, karena dengan dihentikannya proses penerbitan SHM tersebut oleh BPN Kota Binjai telah mengakibatkan kerugian materiel dan moril terhadap Para Penggugat. Sesuai Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menentukan orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan TUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut memberikan legalitas yang kuat kepada pihak Para Penggugat untuk menyatakan bahwa diterbitkannya Surat Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 oleh BPN Kota Binjai telah memenuhi syarat suatu keputusan bersifat konkrit, individual, dan final, yang berdampak pada timbulnya kerugian materiel dan immateriel (moril) kepada pihak Nagok Grace Pohan.

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menentukan harus dinyatakan batal atau tidak sah suatu Keputusan TUN yaitu Surat Kepala BPN Kota Binjai Nomor: 314/300.12.75/III/2011 Tanggal 30 Maret 2011 dan Surat Tergugat II (Walikota Binjai) Nomor: 893-1701 Tanggal 9 Maret 2011, maka tidak perlu dilakukan tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi kepada pejabat TUN tersebut. Keputusan ini seolah-olah tidak memberikan pembelajaran kepada pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan TUN secara tidak berhati-hati, tidak cermat, tidak teliti dalam menginventarisir aset-aset milik Pemerintah/Negara khususnya Pemda Kota Binjai.

Seharusnya agar akibat putusan dalam perkara *aquo* juga berdampak kepada Para Tergugat harus diberikan sanksi kepada mereka untuk mengganti rugi dan atau

merehabilitasi hak-hak Nagok Grace Pohan. Seharusnya ketentuan di dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN dan Pasal 120 UU PTUN dicantumkan tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi dibolehkan kepada pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN yang ternyata salah dan dinyatakan batal atau tidak sah oleh hakim pengadilan.

Perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat atas tanahnya tidak dapat memberi kepastian bila tidak diatur dibolehkannya tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi kepada pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN yang ternyata salah dan dinyatakan batal atau tidak sah oleh hakim pengadilan. Suatu saat pejabat TUN dapat saja dengan sesuka hatinya mengeluarkan Keputusan TUN yang berkarakter sama dengan perkara *aquo*, sehingga hak kepemilikan atas tanah masyarakat selalu terancam diklaim sebagai aset pemerintah.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dalam penelitian ini, disimpulkan:

- a. Kekuatan hukum terhadap alat bukti tertulis sebagai alas hak atas tanah yang belum mempunyai sertipikat BPN lebih lemah daripada alas hak tanah yang telah bersertifikat BPN karena secara yuridis kedudukan tanah yang tidak bersertifikat tersebut berada di bawah tanah yang telah bersertifikat BPN. Sertifikat BPN lebih tinggi kekuatannya dari pada bukti-bukti lain maupun dokumen-dokumen lainnya. Dasar hukumnya adalah Pasal 31 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA. Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah tersebut. Pasal 5 PP ini menentukan pendaftaran tanah hanya diselenggarakan oleh BPN. Pasal 2 ayat (1) Permen Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, meletakkan dasar kewenangan bagi BPN memberikan hak atas tanah secara individual dan secara kolektif, dan termasuk pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah. Pasal 60 ayat (1), (2) Permen ini menegaskan bukti-bukti hak-hak lama atas tanah harus didaftarkan untuk memperoleh hak baru dari BPN. Pasal 66 ayat (2) Permen ini menentukan wewenang BPN menetapkan HM, HGB, dan HP. Dengan demikian jelaslah bahwa sertifikat tanah yang

dikeluarkan oleh BPN lebih kuat pembuktiannya dibandingkan dengan dokumen atau surat-surat tanah lainnya.

- b. Dasar hukum dalam pertimbangan majelis hakim atas sengketa penerbitan sertifikat hak atas tanah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012 didasarkan penguasaan tanah (objek sengketa) secara terus-menerus oleh pihak Nagok Grace Pohan dalam waktu yang lama dibuktikan dengan Grose Akta Hak Eigendom berdasarkan *Overscrivijng Ordonnantie* (OV-Stbl. 5834 No. 27), diperoleh dari orang tuanya melalui pewarisan. Dasar hukum pertimbangan majelis hakim tersebut sesuai pula dengan prinsip kepastian hukum, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA *junto* Pasal 20 UUPA, *junto* Pasal 23 ayat (1) UUPA *junto* Pasal 24 UUPA *junto* Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 hak milik yang diperoleh Nagok Grace Pohan secara turun-temurun, yang berasal dari konversi hak-hak lama yaitu Grose Akta Hak Eigendom cukup membuktikan adanya hak tersebut secara tertulis, terkuat dan terpenuh, bahkan telah lebih dari 20 (dua puluh) tahun sejak tahun 1950, kemudian dibuktikan pula dengan Surat Hasil Pengukuran oleh Lurah Satria Nomor: 59321-360 Tanggal 5 Nopember 2010 dan Surat Camat Binjai Kota Nomor: 593.21-1198 Tanggal 5 Nopember 2010, serta saksi-saksi dari pemuka masyarakat, Lurah Satria, dan Camat Binjai Kota. Sehingga tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku di bidang pertanahan. Lagi pula kedudukan tanah dalam perkara ini tidak termasuk dalam pembebasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 Keppres Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.
- c. Akibat hukum dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/TUN/2012 bagi pemohon terhadap kepemilikan atas tanah memberikan legalitas hak milik kepada Nagok Garce Pohan untuk melanjutkan permohonan pendaftaran hak atas tanah seluas 1.364 m² yang terletak di Jalan Hasanuddin Nomor 8 Binjai. Sekalipun bukti surat yang dimiliki berupa hak eigendom namun tetap memberikan hak terpenuh dan terkuat kepadanya sepanjang tidak ada bukti lain berupa sertifikat tanah dari BPN. Hak kepemilikan tanah tersebut kembali seperti semula, dan memberikan hak penuh kepadanya untuk memperoleh sertifikat tanah dari BPN, menikmati kegunaan tanahnya, dan berbuat bebas serta kedaulatan penuh baginya. Akibat hukum putusan tersebut terhadap eksekusi memberikan landasan kuat bagi semua pihak untuk mematuhi putusan pengadilan tersebut. Akibat hukum terhadap Pemerintah Kota Binjai adalah batalnya

Surat Pemerintah Kota Binjai yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Binjai Nomor: Nomor 893-1701 tanggal 9 Maret 2011. Akibat hukum putusan tersebut kepada BPN Kota Binjai adalah batalnya Surat Kepala Kantor Pertanahan Kota Binjai Nomor: 314/300.12.75/III/2011 tertanggal 30 Maret 2011 yang ditujukan kepada Penggugat dan mengeluarkan sertifikat tanah tersebut kepada Nagok Grace Pohan.

2. Saran

Disarankan dalam penelitian ini adalah:

- a. Agar kekuatan hukum terhadap alas hak atas tanah yang belum bersertifikat BPN memiliki kekuatan yang lebih kuat dan cukup maka dokumen-dokumen atau surat-surat yang dikeluarkan oleh Camat (SK Camat) maupun Bupati dan Kepala Desa, serta bukti-bukti lainnya harus segera dikonversikan (ditingkatkan alas haknya) menjadi bersertifikat BPN demi untuk lebih menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Agar hakim pengadilan seharusnya juga mempertimbangkan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip GGG terutama pelanggaran terhadap prinsip transparansi, prinsip kecepatan dan kemudahan pelayanan, sebab dalam perkara *aquo* jelas-jelas pelayanan BPN Kota Binjai dan Walikota Binjai dalam memberikan informasi kepada pihak Nagok Grace Pohan ditutup-tutupi, dipersulit, dan lambat sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan benar.
- c. Agar Nagok Grace Pohan kembali mengajukan permohonan pendaftaran tanahnya kepada BPN Kota Binjai, karena sertifikat tanah yang dimohonkannya belum pernah diterbitkan setelah dimononkan pendaftarannya ke BPN Kota Binjai. Dengan pendaftaran tanah akan memberikan legalitas dan kepastian hukum akan hak Nagok Grace Pohan untuk memiliki tanah tersebut, dapat dijadikan bukti untuk membantah klaim atau mengelakkan bantahan dari pihak lain bilamana suatu ketika ada pihak lain yang berupaya membantahnya lagi. Dengan pendaftaran tanah satu-satunya cara untuk meletakkan dasar hukum dan memberikan kekuatan status kepemilikan hak atas tanah bagi pemiliknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung; Citra Aditya Bakti, 1991.
- Badan Pertanahan Nasional, penyunting: Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala, *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Chandra, S., *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah-Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005.
- Curzon, LB., *Land Law*, Great Britain: Pearson Education Limited, 1999.
- Dalimunthe, Chadidjah, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, Medan: FH USU, 2000.
- Halim, Ridwan, *Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Angky Pelita Studyways, 2001.
- Harahap, M. Yahya, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Jakarta: Gramedia, 1991.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1999.
- Harun, Badriyah, *Solusi Sengketa Tanah dan Bangunan*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013.
- Hutagalung, Arie Sukanti & Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- H.S., Salim, & Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Isnur, Eko Yulian, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah dan Tanah*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012.
- Keraf, Sonny, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Yogyakarta: Kanisius, 2011.
- Muljadi, Kartini & Gunawan Widjaja, *Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik Dalam Sudut Pandang KUH Perdata*, Jakarta: Kencana, 2004.
- Parlindungan, AP., *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- _____, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Mandar Maju, 1993.
- Purba, Hasim, dkk., *Sengketa Pertanahan dan Alternatif Pencegahan, Studi Kasus di Sumatera Utara*, Medan: Cahaya Ilmu, 2006.
- Radin, Margaret Jane & David J. Hayton dalam Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Salindeho, Jhon, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 1993.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Setiadi, Jayadi, *Tata Cara Mengurus Tanah Rumah Serta Segala Perizinannya*, Yogyakarta: Buku Pintar, 2012.
- Siregar, Tampil Anshari, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, Medan: Multi Grafik, 2007.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar (Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penerbitan)*, Jakarta: Prestasi Pustaka 2009.
- Sumardjono, Maria SW., *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Tehupeiory, Aartje, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Raih Asa Sukses-Penebar Swadaya Grup, 2012.

Woekrisari, C. & Haryono, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1989.

Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Medan Pustaka Bangsa Press, 2004.