

**KEBIJAKAN FORMULASI PERBUATAN PIDANA TERHADAP  
SERTIPIKAT YANG DIKELUARKAN OLEH BADAN  
PERTANAHAN NASIONAL**

**OLEH:  
GEDE SUJANA, S.H  
NPM. A2021151016**

**ABSTRAK**

Tesis ini membahas tentang kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional . Di samping itu juga mempunyai tujuan yaitu untuk mengungkapkan dan menganalisis urgensi kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional pada saat ini dan kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang. Melalui studi kepustakaan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif diperoleh kesimpulan, bahwa pentingnya kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional dikarenakan selama ini banyak pemegang sertipikat hak atas tanah yang dirugikan sebagai akibat adanya pembatalan sertipikat hak atas tanah, tumpang tindih kepemilikan (*overlapping*) dan sengketa yang bersumber dari kesalahan dalam proses pengurusan hak atas tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, sedangkan Badan Pertanahan Nasional tidak dapat diminta pertanggungjawaban secara pidana. Kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang, dapat dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah jenis perbuatan pidana, unsur-unsur perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana serta sanksi pidana bagi Badan Pertanahan Nasional selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan dan/atau membatalkan sertipikat hak atas tanah agar bisa memberikan efek jera.

**Kata Kunci: Kebijakan Formulasi, Perbuatan Pidana, Sertipikat, Badan Pertanahan Nasional.**

## **ABSTRACT**

This thesis discusses the formulation policy of criminal act against the certificate issued by National Land Agency. In addition it also has a purpose that is to disclose and analyze the urgency of the policy formulation of criminal acts against the land rights certificate issued by the National Land Agency at this time and the policy of formulation of criminal act against the certificate of land rights issued by the National Land Agency in the future that will come. Through literature study using normative juridical approach method, it is concluded that the importance of formulation policy of criminal act against certificate issued by National Land Agency is due to the fact that many holders of land titles are disadvantaged as a result of cancellation of land title certificate, overlapping of ownership and disputes stemming from errors in the process of land titling by the National Land Agency, while the National Land Agency can not be held criminally liable. Formulation policy of criminal act against certificate of land rights issued by National Land Agency in the future, can be done by making legislation regulating the problem of type of criminal act, elements of criminal act and criminal responsibility and criminal sanction for Land Agency National as State Administration Officer who issued and/or canceled the land title certificate in order to give a deterrent effect.

**Keywords: Formulation Policy, Criminal Acts, Certificates, National Land Agency.**

## **A. PENDAHULUAN**

Proses pembatalan hak atas tanah merupakan salah satu proses yang diambil oleh Badan Pertanahan Nasional guna menyelesaikan suatu permasalahan pertanahan, baik itu dalam lingkup internal instansi Badan Pertanahan Nasional maupun permasalahan pertanahan yang terjadi di dalam masyarakat. Ada beberapa macam permasalahan dalam persoalan pertanahan, misalnya: sengketa tanah warisan, tapal batas tanah, tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah (*overlapping*), serta sengketa yang bersumber dari kesalahan dalam proses pengurusan hak atas tanah.

Perbuatan pembatalan sertipikat hak atas tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui pejabatnya, dalam realitanya tidak dibarengi dengan tanggung jawab secara pidana maupun secara perdata.

Apabila terjadi pembatalan sertipikat hak atas tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, maka dengan seandainya pejabat dari Badan Pertanahan Nasional menyuruh pemegang sertipikat hak atas tanah yang dibatalkan tersebut untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau mengajukan permohonan pembatalan sertipikat hak atas tanah kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dari adanya fakta tersebut, seharusnya Badan Pertanahan Nasional dapat dipertanggungjawabkan, baik secara pidana maupun secara perdata atas tindakan pembatalan sertipikat hak atas tanah. Namun yang terjadi selama ini, bahwa Badan Pertanahan Nasional tidak bertanggungjawab atau melepaskan tanggung jawab atas terjadinya pembatalan sertipikat hak atas tanah, padahal penerbitan sertipikat menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional. Akibat dari adanya pembatalan sertipikat hak atas tanah menyebabkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah, baik kerugian secara materiil maupun kerugian immateriil.

Oleh karena itu, diperlukan suatu peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur masalah perbuatan pidana terhadap pembatalan sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa urgensi kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional pada saat ini ?
2. Bagaimana kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengungkapkan dan menganalisis urgensi kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional pada saat ini.
2. Untuk mengungkapkan dan menganalisis kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang.

## **D. KERANGKA TEORITIK**

Tujuan hukum adalah memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian.<sup>1</sup> Selain memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian,

---

<sup>1</sup>J.J.H. Bruggink dan Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, halaman 84.

hukum juga bertujuan untuk menciptakan atau mencapai ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Oleh karena itu, masalah yang pertama dilihat adalah tujuan yang essential daripada hukum publik atau hukum pidana, di mana keamanan dan ketertiban menjadi tujuan utamanya.

Hukum pidana perlu untuk menjaga agar kepentingan hukum dari masyarakat tidak dilanggar, yang mana semua kepentingan tersebut ditujukan untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Apabila norma-norma itu dilanggar maka timbullah sanksi, sanksi mana merupakan akibat hukum dari dilanggarnya norma-norma itu, hal ini berguna agar pelaku dari pelanggar hukum menjadi jera.

Menurut **Moeljatno**, perbuatan pidana adalah:

“Perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana asalkan saja dalam hal itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan, yaitu suatu keadaan atau suatu kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang lain, sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian tersebut”.<sup>2</sup>

Selanjutnya **Moeljatno** membedakan dengan tegas dapat dipidananya perbuatan (*die strafbaarheid van het feit*) dan dapat dipidananya orang (*strafbaarheid van den person*). Sejalan dengan itu memisahkan pengertian perbuatan pidana (*criminal act*) dan pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*). Pandangan ini disebut pandangan dualistis yang sering dihadapkan dengan pandangan monistis yang tidak membedakan keduanya.<sup>3</sup>

Menurut **Moeljatno**, unsur-unsur atau elemen perbuatan pidana adalah :

- a. Kelakuan dan akibat (perbuatan)
- b. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan.
- c. Keadaan tambah yang memberatkan pidana.

---

<sup>2</sup>Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Dalam Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1993, halaman 11.

<sup>3</sup>*Ibid.*, halaman 12.

- d. Unsur melawan hukum yang objektif.
- e. Unsur melawan hukum yang subjektif.<sup>4</sup>

Lebih lanjut **Moeljatno** membedakan unsur tindak pidana berdasarkan perbuatan dan pelaku dapat dibagi dalam 2 (dua) bagian, yaitu:

- a. Unsur subjektif berupa:
  - Perbuatan manusia
  - Mengandung unsur kesalahan
- b. Unsur objektif, berupa:
  - Bersifat melawan hukum
  - Ada aturannya.<sup>5</sup>

Dalam merumuskan perbuatan pidana perlu ditegaskan secara jelas hal-hal yang menjadi unsur-unsurnya. Seseorang hanya dapat dipidana karena telah melakukan suatu tindak pidana, apabila jelas telah memenuhi unsur-unsur di dalamnya yaitu unsur perbuatan, melawan hukum, kesalahan dan dapat di pertanggungjawabkan.

Untuk mengetahui adanya tindak pidana, maka pada umumnya dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan pidana tentang perbuatan-perbuatan yang dilarang dan disertai dengan sanksi. Dalam rumusan tersebut ditentukan beberapa unsur atau syarat yang menjadi ciri atau sifat khas dari larangan tadi sehingga dengan jelas dapat dibedakan dari perbuatan lain yang tidak dilarang. Perbuatan pidana menunjuk kepada sifat perbuatannya saja, yaitu dapat dilarang dengan ancaman pidana kalau dilanggar.

Dalam hukum pidana, ukuran yang menentukan seseorang dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya secara pidana dapat dilihat dari kemampuan bertanggung jawab orang tersebut. Hanya orang-orang yang “mampu bertanggungjawab” saja yang dapat dimintakan

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, halaman 63.

<sup>5</sup> *Ibid.*, halaman 64.

pertanggungjawaban pidananya (dihukum).<sup>6</sup> Kemampuan bertanggungjawab itu didasarkan pada suatu keadaan dan kemampuan “jiwa” (*versdelijke vermogens*) orang tersebut.<sup>7</sup>

Dalam hukum pidana dikenal pula “*doktrin mens rea*”. Doktrin ini berasal dari asas dalam hukum pidana Inggris “*actus reus*”, yang lengkapnya berbunyi: “*Actus non facit reum, nisi mens sit rea*”. Artinya, bahwa “sesuatu perbuatan tidak dapat membuat orang menjadi bersalah kecuali bila dilakukan dengan niat jahat”.<sup>8</sup>

Dalam kaitannya dengan perbuatan Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan suatu Keputusan oleh berupa Keputusan pembatalan sertipikat hak atas tanah menimbulkan suatu keberatan dari pihak yang merasa dirugikan, maka akan menimbulkan suatu pertanggungjawaban bagi badan atau instansi yang mengeluarkan Keputusan tersebut. Pertanggungjawaban hukum yang dimaksud adalah tanggung jawab akibat digunakannya kewenangan tersebut terhadap pihak ketiga, baik tanggung jawab jabatan maupun tanggung jawab pribadi.

Pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian suatu hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>9</sup>

Dalam hukum pidana, setiap perbuatan pidana dapat diidentifikasi dengan timbulnya kerugian yang kemudian mengakibatkan lahirnya pertanggungjawaban pidana. Jadi pertanggungjawaban pidana merupakan bentuk perlindungan hukum

---

<sup>6</sup>S.R. Sianturi, *Asas-asas Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni Ahaem-Petehaem, Jakarta, 1996, halaman 244.

<sup>7</sup>*Ibid.*, halaman 244-245.

<sup>8</sup>Mustafa Abdullah dan Ruben Ahmad, *Intisari Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, halaman 40.

<sup>9</sup>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*.

terhadap korban tindak pidana atau kerugian yang dideritanya. Pertanggungjawaban pidana dengan mengedepankan dan menetapkan pelaku tindak pidana sebagai subyek hukum pidana dalam ketentuan perundang-undangan agar pelaku tindak pidana dapat dipertanggungjawabkan atas segala perbuatan hukum yang dilakukannya sebagai perwujudan tanggung jawab karena kesalahannya terhadap orang lain (korban). Dapat dipertanggungjawabkannya subyek hukum pidana tersebut tentunya akan memberikan *deterrent effect* untuk tidak melakukan tindak pidana, sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana dan secara langsung mencegah adanya korban tindak pidana di kemudian hari.

Menurut **Sudarto** menyatakan bahwa: “Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian baik materiil maupun sprituil kepada warga masyarakat.”<sup>10</sup>

Penetapan kriminalisasi suatu perbuatan memerlukan suatu keahlian yang didasari penentuan kebijakan pidana. Menurut **Barda Nawawi Arief** bahwa:

“Kebijakan Pidana adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan”.<sup>11</sup>

Keahlian dalam melakukan suatu kriminalisasi khususnya berkaitan dengan subsidiaritas sangat penting, di mana hukum pidana mematok bahwa sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*, ketidakcermatan dan tidak mempunyai keahlian dalam mengkriminalisasikan suatu perbuatan dan pertanggungjawaban

---

<sup>10</sup>Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, PT. Sinar Baru, Bandung, 1983, halaman 44.

<sup>11</sup>Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, halaman 23.



pidana kepada pelaku tindak pidana akan menimbulkan suatu permasalahan yang dikenal dengan “*over criminalization*”, sehingga berdampak membawa keraguan bagi aparat penegak hukum untuk menegakkannya melalui pertanggungjawaban pidana dengan penegakan hukum yang secara “*full enforcement*”, bahkan akan menimbulkan diskresi.<sup>12</sup>

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini bersifat yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang berdasarkan pada penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum.

### **2. Bahan Penelitian**

Untuk mendapatkan bahan penelitian tersebut, maka penelitian ini akan dilakukan dengan studi pustaka yang mengkaji bahan hukum.<sup>13</sup> Bahan hukum sebagai bahan penelitian diambil dari bahan kepustakaan yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

a. Bahan hukum primer, sekunder dan tersier akan diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara menghimpun semua peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen hukum dan buku-buku serta jurnal ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan. Selanjutnya untuk peraturan perundang-undangan maupun dokumen yang ada akan diambil pengertian pokok atau kaidah hukumnya dari masing-masing isi pasalnya yang terkait dengan permasalahan, sementara untuk buku, makalah dan jurnal ilmiah akan diambil teori, maupun pernyataan yang terkait, dan akhirnya

---

<sup>12</sup>Muladi, *Op. Cit.*, halaman 16.

<sup>13</sup>*Ibid.*, halaman 44.

semua data tersebut di atas akan disusun secara sistematis agar memudahkan proses analisis.

- b. Bahan hukum sekunder yang merupakan pendapat dari ahli hukum yang terkait dengan penelitian cara pengambilannya dengan menggunakan metode wawancara secara tertulis.<sup>14</sup>

#### **4. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu setelah bahan-bahan hukum yang terkait dengan permasalahan yang dikaji dikumpulkan, kemudian diolah dan dianalisis secara hukum. Dalam menganalisis bahan-bahan hukum yang telah terkumpul dalam penelitian ini digunakan beberapa teknik analisis bahan hukum yaitu: Teknik deskripsi yaitu menguraikan apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum, di mana dalam penelitian ini menguraikan ketentuan pasal-pasal yang inkonsistensi yang disertai dengan fakta hukum yang ada.

Selanjutnya dilakukan penilaian terhadap rumusan pasal-pasal tersebut dengan menggunakan teknik evaluasi. Teknik evaluasi adalah penilaian berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, benar atau salah, sah atau tidak sah oleh peneliti terhadap suatu pandangan, proposisi, pernyataan rumusan norma, keputusan, baik yang tertera dalam bahan hukum primer maupun dalam bahan hukum sekunder. Analisis bahan hukum selanjutnya yang digunakan adalah teknik argumentasi. Teknik argumentasi tidak bisa dilepaskan dari teknik evaluasi karena penilaian harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum. Dalam pembahasan permasalahan hukum makin banyak argumen makin menunjukkan kedalaman penalaran hukum. Berdasarkan teknik argumentasi tersebut, maka setelah dilakukan penilaian terhadap rumusan norma dalam suatu aturan hukum yang menjadi kajian dalam penulisan ini

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, halaman 164-166.

kemudian dilanjutkan dengan memberikan argumentasi-argumentasi hukum untuk mendapatkan suatu kesimpulan atas pokok permasalahan dalam tesis ini.

## **F. ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Analisis Urgensi Kebijakan Formulasi Perbuatan Pidana Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Nasional Pada Saat Ini**

Pengkajian dan penanganan kasus pertanahan adalah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang bersengketa, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang menetapkan “Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum akan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia”.

Dalam hal penyelesaian kasus pertanahan terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap maupun adanya suatu cacat yuridis dalam penerbitan suatu sertipikat hak milik atas tanah, maka terhadap sertipikat hak milik atas tanah tersebut dapat dilakukan suatu tindakan hukum pemerintah dalam hal ini pejabat yang berwenang untuk melakukan pembatalan.

Kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap sertipikat hak atas tanah termasuk juga pembatalan sertipikat hak milik atas tanah berada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 73 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011, yang menetapkan bahwa: “Pemutusan hubungan hukum atau pembatalan hak atas tanah atau pembatalan data pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan

oleh Kepala BPN RI". Selain itu dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) menetapkan bahwa: "Kepala BPN RI menerbitkan keputusan, peralihan dan/atau pembatalan hak atas tanah untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap".

Dengan kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk menerbitkan Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah termasuk juga pembatalan sertipikat hak milik atas tanah, maka akan menimbulkan tanggung jawab yuridis terhadap penerbitan Keputusan tersebut.

Proses pembatalan hak atas tanah merupakan salah satu proses yang diambil oleh Badan Pertanahan Nasional guna menyelesaikan suatu permasalahan pertanahan, baik itu dalam lingkup internal instansi Badan Pertanahan Nasional maupun permasalahan pertanahan yang terjadi di dalam masyarakat. Ada beberapa macam permasalahan dalam persoalan pertanahan, misalnya: sengketa tanah warisan, tapal batas tanah, tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah (*overlapping*), serta sengketa yang bersumber dari kesalahan dalam proses pengurusan hak atas tanah.

Perbuatan pembatalan sertipikat hak atas tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui pejabatnya, dalam realitanya tidak dibarengi dengan tanggung jawab secara pidana maupun secara perdata.

Apabila terjadi pembatalan sertipikat hak atas tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, maka dengan seandainya pejabat dari Badan Pertanahan Nasional menyuruh pemegang sertipikat hak atas tanah yang dibatalkan tersebut untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau mengajukan permohonan pembatalan sertipikat hak atas tanah kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dari adanya fakta tersebut, seharusnya Badan Pertanahan Nasional dapat dipertanggungjawabkan, baik secara pidana maupun

secara perdata atas tindakan pembatalan sertipikat hak atas tanah. Namun yang terjadi selama ini, bahwa Badan Pertanahan Nasional tidak bertanggungjawab atau melepaskan tanggung jawab atas terjadinya pembatalan sertipikat hak atas tanah, padahal penerbitan sertipikat menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional. Akibat dari adanya pembatalan sertipikat hak atas tanah menyebabkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah, baik kerugian secara materiil maupun kerugian immateriil.

Dengan melihat fakta tersebut di atas, seharusnya perbuatan dari Badan Pertanahan Nasional yang menerbitkan dan/atau membatalkan sertipikat hak atas tanah tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pidana karena telah memenuhi unsur-unsur perbuatan pidana.

Namun hingga saat ini belum ada satu aturan hukum pun yang mengatur masalah perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga Kepala Badan Pertanahan Nasional bisa lepas dari tuntutan atas perbuatannya menerbitkan dan/atau membatalkan sertipikat hak atas tanah.

Pentingnya kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional dikarenakan selama ini banyak pemegang sertipikat hak atas tanah yang dirugikan sebagai akibat adanya pembatalan sertipikat hak atas tanah, tumpang tindih kepemilikan (*overlapping*) dan sengketa yang bersumber dari kesalahan dalam proses pengurusan hak atas tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, sedangkan Badan Pertanahan Nasional tidak dapat diminta pertanggungjawaban secara pidana.

## 2. Kebijakan Formulasi Perbuatan Pidana Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Nasional Di Masa Yang Akan Datang

**Sudarto** berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama di atas, yang sering disebut masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan, yaitu mewujudkan masyarakat adil, makmur yang merata material dan spritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat;
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil” (*cost benefit princple*);
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sosial terlihat pula dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang. Dalam salah satu laporannya dinyatakan antara lain sebagai berikut:<sup>16</sup>

Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminil yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>15</sup>Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, halaman 44-48.

<sup>16</sup>*Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional 1980 di Semarang*, halaman 4.

Khususnya mengenai kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, laporan simposium itu antara lain menyatakan:

Untuk menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindakan kriminal, perlu memperhatikan kriteria umum sebagai berikut:

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
2. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dipakai, artinya cost perbuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.
4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa Indonesia, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Di samping kriteria umum di atas, simposium memandang perlu pula untuk memperhatikan sikap dan pandangan masyarakat mengenai patut tercelanya suatu perbuatan tertentu dalam melakukan penelitian, khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial.

Demikian pula menurut **Bassiouni**, keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor, kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor, termasuk:<sup>17</sup>

1. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil yang ingin dicapai;
2. Analisa biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;
3. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber daya manusia;

---

<sup>17</sup>M. Cherif Bassiouni, *Op. Cit.*, halaman 82.

4. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dengan pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Selanjutnya dikemukakan bahwa problem dari pendekatan yang berorientasi pada kebijakan adalah kecenderungan untuk menjadi pragmatis dan kuantitatif serta tidak memberi kemungkinan untuk masuknya faktor-faktor yang subyektif, misalnya nilai-nilai, ke dalam proses pembuatan keputusan. Namun demikian, pendekatan yang berorientasi pada kebijakan ini menurut Bassiouni seharusnya dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific defice* dan digunakan sebagai alternatif dari pendekatan pertimbangan nilai yang bersifat emosional (*the emosionally laden Value judgement approach*) oleh kebanyakan badan-badan legislatif. Dikemukakan pula bahwa perkembangan dari *a policy oriented approach* ini lamban datangnya karena proses legislatif belum siap untuk pendekatan yang demikian.

Masalahnya antara lain terletak pada sumber-sumber keuangan untuk melakukan orientasi ilmiah itu. Kelambanan yang demikian ditambah dengan proses kriminalisasi yang berlangsung terus tanpa didasarkan pada penilaian-penilaian yang terpuji dan tanpa suatu evaluasi mengenai pengaruhnya terhadap keseluruhan sistem, mengakibatkan timbulnya: (a) krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of offercriminalization*), dan (b) krisis pelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of oferreach of the criminal law*). Yang pertama mengenai banyaknya atau melimpahnya jumlah kejahatan dan perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan, dan yang kedua mengenai usaha pengendalian perbuatan dengan tidak menggunakan sanksi pidana yang efektif.<sup>18</sup>

Pendekatan kebijakan seperti dikemukakan di atas jelas merupakan pendekatan yang rasional, karena karakteristik dari suatu politik kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan

---

<sup>18</sup>M, Cherif Bassiouni, *Op. Cit.*, halaman 82-84.



metode-metode yang rasional.<sup>19</sup> Menurut **G.P. Hoefnagels** suatu politik kriminal harus rasional; kalau tidak demikian tidak sesuai dengan definisinya sebagai *a rational total of the responses to crime*. Di samping itu, hal ini penting karena konsepsi mengenai kejahatan dan kekuasaan atau proses untuk melakukan kriminalisasi sering ditetapkan secara emosional.<sup>20</sup>

Pendekatan yang rasional memang merupakan pendekatan yang seharusnya melekat pada langkah kebijakan. Hal ini merupakan konsekuensi logis, karena seperti dikatakan oleh **Sudarto,**” dalam melaksanakan politik (kebijakan), orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari banyak alternatif yang dihadapi.<sup>21</sup> Ini berarti suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Ini berarti dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya. Jadi diperlakukan pula pendekatan yang fungsional; dan inipun merupakan pendekatan yang melekat (*inheren*) pada setiap kebijakan yang rasional.

Dengan tidak diaturnya sanksi pidana terhadap perbuatan pidana dari Badan Pertanahan Nasional yang menerbitkan dan/atau membatalkan sertipikat hak atas tanah tersebut, maka diperlukan suatu kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang.

Menurut penulis, kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang, dapat dilakukan

---

<sup>19</sup>Karl O. Christiansen, *Op. Cit.*, halaman 75.

<sup>20</sup>G.P. Hoefnagels, *Op. Cit.*, halaman 99, 102, 106.

<sup>21</sup>Sudarto, *Op. Cit.*, halaman 161.

dengan membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah jenis perbuatan pidana, unsur-unsur perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana serta sanksi pidana bagi Badan Pertanahan Nasional selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan dan/atau membatalkan sertipikat hak atas tanah agar bisa memberikan efek jera.

## **G. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

- a. Pentingnya kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional dikarenakan selama ini banyak pemegang sertipikat hak atas tanah yang dirugikan sebagai akibat adanya pembatalan sertipikat hak atas tanah, tumpang tindih kepemilikan (*overlapping*) dan sengketa yang bersumber dari kesalahan dalam proses pengurusan hak atas tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, sedangkan Badan Pertanahan Nasional tidak dapat diminta pertanggungjawaban secara pidana.
- b. Kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang, dapat dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah jenis perbuatan pidana, unsur-unsur perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana serta sanksi pidana bagi Badan Pertanahan Nasional selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan dan/atau membatalkan sertipikat hak atas tanah agar bisa memberikan efek jera.

### **2. Saran**

- a. Untuk memberikan efek jera kepada Badan Pertanahan Nasional, hendaknya Pemerintah s<sup>126</sup> membuat peraturan perundang-

undangan yang mengatur masalah pemberian sanksi pidana agar pemegang sertipikat hak atas tanah tidak dirugikan lagi.

- b. Sebagai bahan masukan dalam melakukan kebijakan formulasi perbuatan pidana terhadap sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional di masa yang akan datang menurut penulis perlu diterapkannya sanksi pidana secara tegas, agar Badan Pertanahan Nasional tidak berani sembarangan dalam menerbitkan dan/atau membatalkan sertipikat hak atas tanah.

## DAFTAR PUSTAKA LITERATUR :

- Arief, Barda Nawawi, 2007, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana.
- , 2005, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- , 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- , 1996, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP.
- , tt, *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*, Buku Saku, tanpa penerbit.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Barnett, Hilaire, 2011, *Constitutional & Administrative Law*, Eight Edition, London and New York: Routledge.
- Huda, Chairul, 2008, *Dari "Tiada Pidana Tanpa Kesalahan" Menuju Kepada "Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan" (Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana)*, Jakarta: Kencana.
- Dewa, Muh. Jufri, 2011, *Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Kendari: Unhalu Press.
- Garner, Bryan A., 2004, *Black Law's Dictionary*, Eighth Edition, West: Thompson Business.
- Gosita, Arif, 1987, *Relevansi Viktimologi dengan Pelayanan Terhadap Para Korban Perkosaan (Beberapa Catatan)*, Jakarta: Ind-Hill, Co.
- Hadjon, Philipus M., et.al, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- , 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti.

- , 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- , 1985, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya: Djumali.
- , dan Titiek Sri Djatmayati, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hamdan, M., 1997, *Politik Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Harsono, Boedi, 2002, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- Hutagalung, Arie S., et.al, 2012, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Denpasar: Pustaka Larasan.
- Jeddawi, H. Murtir, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Total Media.
- Manan, Bagir, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH-Ull Press.
- Marbun, SF., 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- , dan Moh. Mahfud MD, 2009, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mattalatta, Andi, 1987, *Santunan Bagi Korban, Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*, (ed.) J.E. Sahetapy, Jakarta.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Mulyadi, Lilik, 2008, *Bunga Rampai Hukum Pidana Perspektif Teoretis dan Praktek*, Bandung: Alumni.
- , 2007, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Kriminologi dan Victimologi*, Jakarta: Djambatan.
- Prasetyo, Teguh, 2005, *Politik Hukum Pidana: Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Rahardjo, Satijipto, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- , 1980, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Bandung: Angkasa.
- Reksodiputro, Mardjono, 1994, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) Universitas Indonesia.
- Ridwan, HR., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sahetapy, J.E., 1987, *Viktimologi*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Saleh, K. Wantjik, 1990, *Hak Anda Atas Tanah*, Cet. Ke VI, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Saleh, Roeslan, 1983, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Santoso, Urip, 2011, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-2, Jakarta: Kencana.
- Schmid, J.J. Von, 1958, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: PT. Pembangunan.
- Setiawan, Yudhi, 2009, *Instrumen Hukum Campuran (Gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi, 1998, *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta.
- Soegandhi, R., 2004, *KUHP dengan Penjelasannya*, Surabaya: Usaha Nasional.
- Soekanto, Soerjono, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI) Press.
- , 1988, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Bandung: CV. Remadja Karya.
- Sudarto, 1986, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- , 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: PT. Sinar Baru.

Sutedi, Adrian, 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Jakarta: BP. Cipta Jaya.

-----, 2011, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.

Waluyo, Bambang, 2011, *Viktimologi Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan*, Jakarta: Sinar Grafika.

Weda, Made Darma, 1996, *Kriminologi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM-HUMA.

Yulia, Rena, 2010, *Viktimologi Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan*, Yogyakarta: Graha Ilmu.

Zaidan, M. Ali, 2016, *Kebijakan Kriminal*, Jakarta: Sinar Grafika.

#### **MAKALAH / JURNAL / INTERNET :**

Andi Sufiarma Mustamin, 2014, Cacat Administrasi Sebagai Dasar Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah, <http://fiaji.blogspot.com/2014/06/cacat-admnistrasi-sebagai-dasar.html>, diakses 30 Maret 2015.

Admin Pendopo, 2011, *Bagaimana Tata Cara Pembatalan Hak Atas Tanah*. [http://Kepastian hukum\\_Omer Law-Ger.htm](http://Kepastian hukum_Omer Law-Ger.htm), diakses 30 Maret 2015.

Kurniawan Insani, 2007 "Proses Pembatalan Hak Atas Tanah Karena Cacat Administrasi (Kesalahan Prosedur) Di Lingkup Kantor Pertanahan Kabupaten Pati". [http://Proses Pembatalan Hak Atas Tanah Karena Cacat Administrasi\\_garasi.in.html](http://Proses Pembatalan Hak Atas Tanah Karena Cacat Administrasi_garasi.in.html). diakses 30 Maret 2015.

Supriyadi, 2002, "Beberapa Catatan Terhadap Kebijakan Legislatif Dalam Perundang-undangan Pidana di Indonesia", *Mimbar Hukum No. 40/11/2002*, Majalah Berkala Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.

Yudho Rahardjo, 2013, *Kewenangan BPN Batalkan Sertifikat Tanpa Putusan Pengadilan Dikritik*. <http://Kewenangan BPN Batalkan Sertifikat Tanpa Putusan Pengadilan Dikritik.html>, diakses 30 Maret 2015.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.