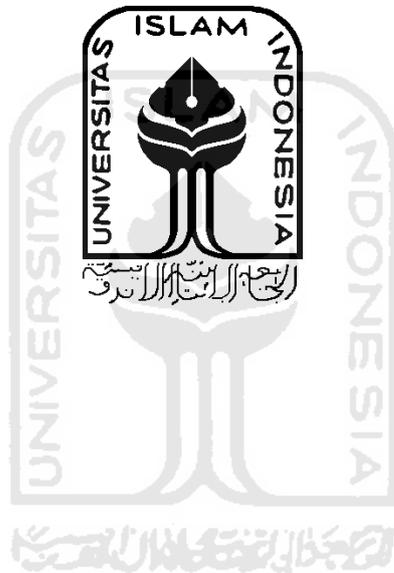


**PERTANGGUNG JAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN
PPAT DALAM PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN TERHADAP HAK
ATAS TANAH DI DANAU LIMBOTO KOTA GORONTALO**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : MOHAMMAD MUDATSIR ABDULLAH, S.H.
NO. POKOK MHS. : 18921061

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2020**

**PERTANGGUNG JAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN
PPAT DALAM PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN TERHADAP HAK
ATAS TANAH DI DANAU LIMBOTO KOTA GORONTALO**

TESIS

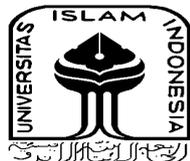


OLEH :

NAMA MHS. : MOHAMMAD MUDATSIR ABDULLAH, S.H.
NO. POKOK MHS. : 18921061
BKU : KENOTARIATAN

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program
Magister Kenotariatan dan dinyatakan LULUS pada Hari Kamis Tanggal 19
November 2020.**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
TAHUN 2020**



PERTANGGUNG JAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN
PPAT DALAM PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN TERHADAP HAK
ATAS TANAH DIDANAU LIMBOTO KOTA GORONTALO

OLEH:

NAMA : MOHAMMAD MUDATSIR ABDULLAH, S.H.
NO. POKOK MHS : 18921061
BKU : KENOTARIATAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS Pada Hari Kamis Tanggal 19 November Tahun 2020.

Pembimbing 1

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
2020

Yogyakarta, 3 Desember

Pembimbing 2

Pandam Nurwulan, S.H., M.H.
2020

Yogyakarta, 3 Desember

Anggota Penguji

Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D
2020

Yogyakarta, 3 Desember

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum
Universita Islam Indonesia



Dr. Nurhidat, S.H., M.H.

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : Mohammad Mudatsir Abdullah

Nim : 18921061

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul :

PERTANGGUNG JAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN PPAT DALAM
PEMBEBASAN HAK TANGGUNGAN TERHADAP HAK ATAS TANAH DI DANAU
LIMBOTO KOTA GORONTALO .

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah(plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.



Yogyakarta,
Yang membuat pernyataan.

MOHAMMAD MUDATSIR ABDULLAH

CURICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : MOHAMMAD MUDATSIR ABDULLAH,S.H.,
2. Tempat Lahir : Gorontalo
3. Tanggal Lahir : 07 November 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Alamat Terakhir : Jalan Kaliurang , KM 6,5. Gang Jurugsari II,
No.29E
6. Alamat Asal : Jl. Sultan Botutihe, Kelurahan Moodu,
Kecamatan kota timur, kota Gorontalo
7. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Rosman Abdullah,
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Rita Bambang
Pekerjaan : PNS
8. Riwayat Pendidikan
 - a. SD :SEKOLAH DASAR NEGERI 33 KOTA GORONTALO
 - b. SMP : SMP NEGERI 1 KOTA GORONTALO
 - c. SMA : SMA NEGERI 1 KOTA GORONTALO
 - d. S1 : UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO FAKULTAS
HUKUM

Yogyakarta, 2020

Yang bersangkutan,

(MOHAMMAD MUDATSIR ABDULLAH, S.H.,)
NIM. 18921061

MOTTO

Jangan terlalu ambil hati dengan ucapan seseorang, kadang manusia punya mulut tapi belum tentu punya pikiran.

PERSEMBAHAN

Tesis ini penulis persembahkan kepada :

- ***Mama dan Papa tersayang***
- ***Teman-Teman Para Pejuang Cita-cita dan Cinta***
- ***Almamater tercintaku, Universitas Islam Indonesia***



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah *Subhana Wa Ta'ala* berkat karunia dan hidayah – Nya dan tak lupa sholawat serta salam penulis curahkan selalu kepada Nabi Muhammad *Shallallahu 'alaihi wa sallam* serta para sahabatnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul :

PERTANGGUNG JAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN PPAT DALAM PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN TERHADAP HAK ATAS TANAH DI DANAU LIMBOTO KOTA GORONTALO

Penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar S2 Magister kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia penulis sadar akan kekurangan dan ketidak mampuan penulis yang dalam penyusunan tesis ini banyak sekali bantuan, bimbingan dan pengarahan dari berbagai pihak yang penulis terima.

Dalam kesempatan ini penulis menghaturkan rasa hormat dan terima kasih sebesar – besarnya kepada :

1. ALLAH *Subhana Wa Ta'ala*, yang telah memberikan rahmat dan hidayah – Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
2. ORANG TUA DAN MAMI tersayang terkasih tercinta, terima kasih atas dukungan, kepercayaan, dan kasih sayang serta doa yang selalu mengiringi langkah setiap perjalanan hidup anakmu ini. Sehingga penulis dapat menyelesaikan tesi ini.
3. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. dan Ibu Pandam Nurwulan S.H.,M.H Selaku pembimbing tugas akhir ini. Penulis mengucapkan terima kasih telah senantiasa dengan sabar dan ikhlas meluangkan waktunya, memberikan bantuan, motivasi, nasehat, doa, dan membimbing sampai tugas akhir ini selesai dengan baik.

4. Bagya Agung Prabowo, S.H.,M.Hum.,Ph.D selaku penguji tugas akhir ini, penulis sangat berterima kasih banyak atas saran dan waktunya sampai tugas akhir ini selesai dengan baik.
5. Dr. Nurjihad, S.H.,M.H. selaku ketua program studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. REGITA ISHAK terima kasih atas suportnya dan terima kasih atas doanya.
7. Semua Sahabat seperjuangan Magister Kenotariatan UII angkatan 10.
8. Khususnya untuk yang selama 3 semester berjuang bersama, Vendra Lemah Iman , Dandy, Soimah, Acil, Prabu, Reki, Risky Gendut, Ainun, Leo Kamal, Alda. Terimakasih karena saling membantu, memberi nasehat, dan segala perbuatan baik ketika kuliah.
9. Anak Kosan “Anwar Squad” Yayasan Hiola, Theo Galau, Agung Sakti Mandraguna, Kulen, Puja DK, Fatur raja terakhir
10. Spesial juga terima kasih Zakir sinandaka dan Leoni maramis semoga menjadi pernikahan terakhir. Terima kasih atas doanya.
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah membantu penulis baik secara langsung maupun tidak langsung. Semoga Allah memberkahi kita semua.

Harapan penulis dengan tersusunnya tesis ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pembaca. Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna sehingga saran dan kritik dari semua pihak sangat diharapkan.

Yogyakarta, 2020

MOHAMMAD MUDATSIR ABDULLAH, S.H

DAFTAR ISI

COVER	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN ORISINALITAS.....	iv
CURICULUM VITEA	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Orisinalitas Penelitian	9
F. Landasan Teori.....	15
1. Badan Pertanahan Nasional.....	15
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah	16
3. Kepastian Hukum.....	17
4. Tanggung Jawab Hukum.....	20
G. Metode Penelitian.....	21
1. Jenis Penelitian.....	21
2. Pendekatan Penelitian	22
3. Sumber Data.....	24
4. Populasi dan Sampel	26
5. Teknik Pengumpulan Data.....	27
6. Analisis Penelitian.....	29
H. Sistematika Penulisan	29
BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI BADAN PERTANAHAN NASIONAL, HAK ATAS TANAH, PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH, HAK TANGGUNGAN DAN TANAH NEGARA	31
A. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional	31
1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional.....	31
2. Dasar Hukum Badan Pertanahan Nasional	39
3. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional	41
B. Tinjauan Umum Tentang hak Atas Tanah	43
1. Pengertian Hak Atas Tanah.....	44
2. Hak Atas Tanah.....	45
C. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah	53
1. Tugas pokok dan Wewenang PPAT	58
2. Bentuk dan Fungsi akta PPAT	63
D. Tinjauan Umum Tentang Hak Tanggungan	69
1. Pengertian Hak Tanggungan	69

2. Dasar Hukum Hak Tanggungan.....	69
3. Asas – Asas Hak Tanggungan.....	71
4. Subjek dan Objek Hak Tanggungan	72
5. Pendaftaran Hak Tanggungan.....	75
6. Hapusnya Hak Tanggungan	76
BAB III TANGGUNG JAWAB BPN DAN PPAT DALAM PEMBATALAN SERTIPIKAT TANAH DAN PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN DI DANAU LIMBOTO	79
A. Gambaran Umum Danau Limboto.....	79
B. Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Akibat Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah di Bantaran Danau Limboto Provinsi Gorontalo	84
1. Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Kawasan Bantaran Danau Limboto.....	86
2. Kedudukan Hukum Sertipika Hak Atas Tanah Di Kawasan Bantaran Danau Limboto.....	99
3. Proses Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah	109
4. Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Akibat Pembatalan Sertipikat Tanah	115
C. Tanggung Jawab PPAT Dalam Pemberian Pembebanan Hak Tanggungan Di Atas Tanah Negara Di Danau Limboto.....	123
1. Tanggung Jawab PPAT Secara Administrasi	130
2. Tanggung Jawab PPAT Secara Pedata	136
3. Tanggung Jawab PPAT Secara Pidana	138
BAB IV PENUTUP	141
A. Kesimpulan	141
B. Saran.....	142
C. DAFTAR PUSTAKA	144
D. LAMPIRAN.....	150

ABSTRAK

Tesis ini berjudul “Pertanggung Jawaban Badan Pertanahan Nasional Dan PPAT dalam pembebanan hak tanggungan terhadap hak atas tanah di danau limboto kota Gorontalo” penelitian ini tujuan untuk menganalisis dan menjelaskan pertanggung jawaban Badan Pertanahan Nasional dan PPAT terhadap sertipikat tanah dan hak tanggungan selanjutnya penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan pembatalan sertipikat dan ganti kerugian kepada masyarakat yang sertipikat dan akta hak tanggungannya di batalkan. Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum Empiris, menggunakan pendekatan secara undang-undang dan konsep atau kasus analisisnya kualitatif dari penelitian tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian rumusan masalah *pertama* *bagai mana pertanggung jawaban BPN* dan rumusan masalah *Kedua* *bagaimana pertanggung jawaban PPAT* maka pertanggungjawaban keduanya Badan Pertanahan Nasional dan PPAT sebagai pembuat Sertipikat Tanah dan akta hak tanggungan tidak dapat bertanggung jawab dalam persoalan ganti kerugian atas pembatalan sertipikat tanah akan tetapi tugas dan wawenang Badan Pertanahan nasional hanya bertugas membatalkan dan memberikan sertipikat tanah PPAT disini hanya memasukan keterangan para penghadap maka PPAT tidak bisa di mintai ganti kerugian akan tetapi aktanya batal demi hukum maka yang bertanggung jawab secara ganti kerugian yaitu Pemerintah Provinsi kota Gorontalo akan tetap BPN lah yang harus berkordinasi dengan pemerintah daerah agar mendapatkan persetujuan mengganti kerugian kepada masyarakat pemegang sertipikat hak milik.

Kata Kunci : *Tanggungjawab, Hak Tanggungan, Sertipikat ha katas tanah*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia Saat ini menghadapi sebuah keadaan dimana semakin meluasnya aktifitas masyarakat dalam berbagai bidang dan semakin bertambahnya penduduk dan kebutuhan manusia akan tanah, oleh karena itu maka tanah menjadi sangat penting akan penguasaannya, penggunaan dan pemilikannya. Manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai serta menggunakan tanah, karena sangat penting bagi kehidupan. Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi individu dalam masyarakat, karena selain mempunyai hubungan yang erat dengan keberadaan manusia dalam lingkungannya dan kelangsungan hidupnya, juga mempunyai nilai ekonomis yang dapat dicadangkan sebagai sumber pendukung kehidupan manusia di masa mendatang. Arti penting tanah bagi kelangsungan hidup manusia, karena disanalah manusia hidup, tumbuh dan berkembang, bahkan sekaligus tempat dikebumikan pada saat meninggal dunia.¹ Disamping berbagai manfaat tanah, tidak jarang tanah juga menyebabkan berbagai macam persoalan sebab tanah berpotensi memicu berbagai macam krisis sosial.²

Berdasarkan uraian tersebut, aspek pertanahan dan penataan ruang sangat perlu dan mutlak dipertimbangkan karena tanah merupakan salah satu sumber daya kegiatan penduduk yang dapat di nilai sifat, keadaan, dan proses

¹ Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan asas-asas hukum adat*, (Jakarta : Gunung Agung, 1982), hlm. 197

² Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 1

penggunaannya.³ Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *Social Asset* dan sebagai *Capital Asset*. Sebagai *Social Asset*, tanah memiliki fungsi sosial, hal ini sesuai dengan asas yang terkandung dalam Pasal 6 UUPA, sedangkan sebagai *Capital Asset* tanah memiliki fungsi ekonomi, dimana tanah menjadi obyek modal dalam transaksi ekonomi.⁴

Seiring dengan semakin terbatasnya persediaan tanah dan semakin meningkatnya kebutuhan tanah, hal ini menyebabkan harga tanah semakin tinggi, karena saat ini tanah di satu pihak tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting dan berharga serta telah tumbuh menjadi suatu kebutuhan yang sangat mendasar, namun pihak lain tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.⁵ Demikianlah salah satu tujuan negara yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-empat yakni mewujudkan kesejahteraan rakyat, yaitu pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang dengan jelas mengamanatkan bahwa “Bumi, Air, Tanah, dan Udara dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Prinsip dasarnya hukum di negara ini dibuat untuk menciptakan suatu system yang mengatur tentang keteraturan atau norma yang tidak boleh bertentangan dengan norma yang terendah dengan norma hukum yang tertinggi, jika hukum pertanahan di pahami sebagai suatu system norma, maka Proses

³ Jurniarso Ridwan, dan Achmad Sodik, *Hukum Tata ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, (Bandung : Nuansa, 2016), hlm. 35

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-12, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm. 584

⁵ Andrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendapatannya*, Cetakan ke-6, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 112

pembentukan norma- norma di mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah di sebut sebagai proses konkretisasi.⁶ Hal inilah yang kemudian mendasari lahirnya Undang Undang Pokok Agraria sebagai Istrumen hukum di bidang pertanahan nasional. Dalam hal di buatnya Undang-Undang Pokok angaria yaitu untuk menjamin suatu kepastian hukum dengan itu di adakanlah pendaftaran tanah. Pendaftaran menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah, dimana ketentuan bagi pemerintah untuk menyelenggarakan proses itu di seluruh wilayah Republik Indonesia, yang di atur dalam Undang-undang pokok agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 19 ayat (1) dan (2).⁷

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum yaitu di adakanlah pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang di atur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah tersebut dengan ayat 1 Pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, Pemetaan dan Pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan perihal hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebgai alat bukti yang kuat.

Dalam rangka menjalankan sistem pertanahan yang konsekuen dan berkesinambungan maka dibentuklah sebuah lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang sistem pertanahan nasional, badan itu bernama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertaanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementrian di Indonesia yang mempunyai tugas dan melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan Peraturan Presiden No. 20 tahun

⁶ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2014), hlm. 35

⁷ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Prenada Media Group, 2015), Hlm. 1

2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, tugas dan wewenang Badan pertanahan itu sendiri di atur dalam pasal 3.⁸

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan.
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran dan pemetaan.
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat.
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah.
- f. Perumusan dan pelaksana kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan.

Secara sosia-legal banyak sertipikat yang beredar di masyarakat seperti sertipikat hak atas tanah, sertipikat pengelolaan, sertipikat tanah wakaf, sertipikat milik satuan rumah susun berbagai macam sertipikat yang berkaitan dengan tanah dan bangunan, Sertipikat yang di keluarkan Badan Pertanahan Nasional yaitu :⁹

1. Sertipikat hak atas tanah terbagi 4 yaitu :
 - a) Sertipikat hak milik.
 - b) Sertipikat hak guna usaha.
 - c) Sertipikat hak guna bangunan
 - d) Sertipikat hak pakai
2. Sertipikat hak pengelolaan
3. Sertipikat tanah wakaf
4. Sertipikat hak milik serusun

⁸ Risky Aulia, *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Di Bawah Kementrian Agrarian Dan Tata Ruang*, Jurnal Hima Han Volume 4 Nomor 2 Tahun 2007.

⁹ Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria*, (Jakarta : PT. Tatanusa, 2017), hlm. 13

5. Sertipikat hak tanggungan

Pendaftaran tanah dalam hal ini dilakukan oleh Badan pertanahan nasional untuk menciptakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh BPN dalam rangka mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang pertanahan yang akan di daftarkan, sehingga dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah merupakan proses administrasi yang merupakan kewenagna dari BPN untuk menghasilkan suatu sertipikat tanda bukti sebidang tanah.

Lokasi yang menjadi objek penelitian adalah Kelurahan Lekobalo Kecamatan Kota barat Kota Gorontalo yang memiliki luas keseluruhan 912,5 H/M kelurahan lekobalo sendiri memiliki populasi penduduk 3543 jiwa yang sebagian besar kepala keluarga tersebut berprofesi sebagai nelayan dan sebagai ojek bentor dengan penghasilan yang masih terbilang ekonomi lemah atau di bawah rata-rata, sehingga mereka dengan terpaksa memilih tinggal di wilayah danau limboto tersebut. Masyarakat yang mendiami wilayah konservasi yaitu ada 1154 jiwa yang mendiami Kawasan danau, meski telah menduduki wilayah konservasi atau tanah negara akan tetapi Badan Pertanahan Nasional telah mengeluarkan sertipikat, khususnya di wilayah kelurahan Lekobalo tersebut sebanyak 356 sertipikat tanah.

Sebagaimana yang diketahui, bahwa tanah yang didiami oleh warga masyarakat yang berada kelurahan Lekobalo, merupakan daerah bantaran danau limboto dimana berdasarkan Undang - Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang yang merupakan instrumen kebijakan dalam aspek penataan ruang

termasuk danau. Danau dalam undang undang ini di pandang sebagai kawasan yang masuk dalam perlindungan yang mencakup sepadan sungai dan sepadan danau, yang ditegaskan di dalam pasal 5 ayat (2), bahwa dalam aturan oprasional ruang kawasan danau mencakup salah satunya adalah *shoreland protection area*¹⁰ (kawasan perlindungan danau) yaitu sekurang-kurangnya berjarak antara 50 sampai 100 meter dari pasang tertinggi, yang kemudian ditindaklanjuti dengan adanya Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 Tentang pengelolaan Danau Limboto, tepatnya dalam pasal 1 ayat 8 yang menegaskan bahwa batas bantaran danau adalah 100 meter dari permukaan air danau Limboto, tepatnya dalam pasal 21 ayat 2 Tentang larangan yang menegaskan bahwa ; setiap orang, kelompok orang atau abdan hukum di larang mengerjakan atau menggunakan dan menduduki Kawasan danau limboto.

Apabila melihat mengenai keadaan tersebut, maka dalam perspektif hukum sesungguhnya kawasan danau Limboto masuk dalam lahan konservasi, sehingga tidak bisa didiami apalagi sampai dimiliki. Akan tetapi, hal itu menjadi masalah sebab terdapat 356 setifikat tanah yang di terbitan oleh BPN di atas bantaran danau limboto, tentu saja hal ini menimbulkan peramasalahan hukum sebab setifikat itu berdiri di atas lahan konservasi yang dimiliki oleh negara yang tidak bisa dijadikan sebagai lahan pemukiman. Mengenai statusnya kepemilikan negara ini diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 Tentang Penatagunaan tanah pada Pasal 12 yang menyatakan bahwa : “Tanah yang berasal

¹⁰ Hasim, Perspektif Ekologi Politik Kebijakan Pengelolaan Danau Limboto, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume 7 Nomor 1 Juni tahun 2018, hlm. 47-48

dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai pasang surut rawa, danau bekas sungai di kuasai oleh negara”

Berdasarkan argumentasi normatif di atas, maka peneliti mengambil sebuah kesimpulan, bahwa kedudukan hukum sertipikat tanah yang berjumlah 356 sertipikat yang dimiliki oleh warga masyarakat Kelurahan Lekobalo yang mendiami kawasan bantaran danau Limboto secara otomatis batal demi hukum. Mengenai hal ini, diperkuat dengan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, tepatnya pada Pasal 27 ayat (1) huruf a yang menyatakan, bahwa; “...*Hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara...*”

Batalnya sertipikat tanah milik warga ini, tentu mengandung konsekuensi sosial kemasyarakatan, sebab banyak warga masyarakat yang akan kehilangan tempat tinggal, ditambah lagi dengan mereka mempunyai sertipikat yang artinya secara hukum mereka juga berhak atas tanah tersebut, dimana apabila mereka ini direlokasi, maka negara, dalam hal pemerintah daerah wajib untuk memberikan kompensasi atas sertipikat tersebut.

Dengan demikian maka secara administratif, sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Gorontalo patut untuk dipertanyakan keabsahannya sebab BPN mengeluarkan sertipikat tanah di atas lahan konservasi yang secara hukum tidak bisa ditinggali apalagi sampai menjadi hak milik. Itu artinya langka administratif yang diambil oleh BPN dapat dikatakan cacat hukum, sebab BPN tidak menerapkan asas kehati-hatian dalam mengeluarkan keputusan yang berdampak pada adanya ketiaktastian hukum atas tindakan tersebut.

Demikian juga dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), maka konsekuensinya adalah akta tanah yang diterbitkan oleh PPAT patut untuk dipertanyakan terkait dengan keabsahannya mengingat tanah yang diterbitkan aktanya adalah tanah yang berada dalam penguasaan negara atau dengan kata lain berdiri atas lahan konservasi. Sehingga kedudukan hukumnya patut untuk dipertanyakan, demikian juga terkait dengan tanggungjawab PPAT dalam hal terbitnya akumuta tanah tersebut, penting untuk ditelaah lebih jauh dan mendalam karena menyangkut aspek kepastian hukum terhadap apa yang dibuat dan diterbitkan oleh PPAT.

B. Rumusan Masalah

Masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah di danau Limboto ?
2. Bagaimana tanggung jawab PPAT dalam pemberian pembebanan hak tanggungan di atas tanah negara di danau Limboto ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakanya Penelitian adalah:

1. Untuk dapat mengetahui, mengkaji dan menganalisis lebih dalam mengenai tanggung jawab BPN terhadap Pembatalan sertipikat hak atas tanah di danau Limboto.

2. Untuk dapat mengetahui, mengkaji dan menganalisis lebih dalam mengenai tanggung jawab PPAT dalam pemberian pembebanan hak tanggungan di atas tanah negara di danau Limboto.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat teoretis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan wawasan akademik mengenai bagaimana cara mengetahui dan menganalisa permasalahan yang terjadi terhadap pengembangan bidang hukum Perdata dan Admnistrasi tentang tanggung jawab BPN terhadap Pembatalan sertipikat tanah dan tanggung jawab PPAT dalam pemberian pembebanan hak tanggungan di atas tanah negara.
2. Manfaat praktis diharapkan hasil penelitian ini sebagai sumbangan pemikiran dan solusi terutama dalam menyelesaikan persoalan yang sejenis terutama bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan jabatan Notaris.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan Penulis, dimana penelitimengangkat judul Penelitian “*Pertanggung Jawaban Badan Pertanahan Nasional Dan PPAT Dalam Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Hak Atas Tanah Di Danau Limboto Kota Gorontalo*” menemukan beberapa hasil penelitian yang telah dipublikasikan, meskipun demikian di

dalamnya tidak terdapat kesamaan. Dalam hal ini, Peneliti akan menjadikan hasil-hasil penelitian tersebut sebagai bahan pertimbangan dan acuan dalam melaksanakan penelitian hukum yang paling mendekati dengan penelitian yang dilakukan Penulis, adapun Penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut :

NO	NAMA	TAHUN	KAJIAN YANG DI BUAT	PERBEDAAN	PERSAMAAN
	Nirwan junus	2012	Tesis ini dipublikasikan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar dengan mengagkat judul Penelitian “Status Hukum Penguasaan Tanah Bantaran Danau Limboto Di Provinsi Gorontalo”, pembebanan Hak	Penelitian ini hanya menjelaskan tentang cara penguasaan tanah di sekitaran bantaran Danau Limboto. Dan juga tidak menjelaskan tentang pertanggung jawaban BPN dan PPAT.	Penelitian ini dalam persamaanya yaitu dalam objek penelitiannya tanah bantaran danau limboto provinsi Gorontalo.

			Tanggung.		
	Haidar Noor Humaridha El Zulba	2018	1. Tesis ini dipublikasikan di Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan mengakat Judul Penelitian “Pertanggung jawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta Sebagai Akibat Dokumen Palsu Yang Dibawa Oleh Penghadap Dan Akibat Hukum	Penelitian ini hanya melihat tentang bagaimana pertanggungjawaban Notaris atas kesalahan yang dilakukan oleh penghadap yaitu adanya dokumen palsu yang dipakai sebagai dasar pembuatan akta dan akibat hukum terhadap akta yang dibuat Notaris yang mendasarkan dokumen palsu yang dibawa oleh para penghadap. Sehingga Penelitian ini dengan Penelitian yang akan di teliti, karena lokasi Penelitian	Penelitian ini persamaannya yaitu dalam tesis ini membahas tentang tanggung jawab notaris/PPAT dalam pembuatan akta yang terdegradasi atau batal demi hukum.

			Terhadap Aktanya (Studi Kasus Di Kota Yogyakarta)”,	yang berbeda, juga objek kajiannya juga berbeda dengan yang akan di teliti oleh peneliti.	
	Nesi Mongeri	2018	1. Tesis ini dipublikasikan di Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan mengagkat judul Penelitian tentang “Peran Kantor Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Bpn Kota Padang Dalam Menyelesaikan	Perbedaan dalam Penelitian ini dengan Penelitian yang akan diteliti oleh peneliti baik dari sisi objek Penelitian, maka perbedaannya di lihat dari sisi objek yaitu tanah bantaran.	Persamaanya yaitu dalam hal ini membahas tentang penyelesaian sengketa tentang sertipikat hak milik yang di keluarkan BPN.

			<p>Permasalahan</p> <p>Sertipikat Hak Milik Ganda Di Kota Padang”,</p> <p>Penelitian ini hanya melihat tentang bagaimana</p> <p>Bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (overlapping) atas tanah di Kota Padang dan Bagaimana</p>	
--	--	--	--	--

			<p>penyelesaian syang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan bagaimana peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (overlapping) di Kota Padang serta Bagaimana akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (overlapping)</p>	
--	--	--	---	--

			atas tanah di Kota Padang.		
--	--	--	-------------------------------	--	--

F. Landasan Teori

1. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi:

- 1) penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- 2) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- 3) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;

- 4) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- 5) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- 6) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- 7) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- 8) pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- 9) pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- 10) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
dan
- 11) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.¹¹

2. Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat Pembuat Akta Tanah, disingkat PPAT, yang dalam bahasa Inggris, disebut dengan land deed officials, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan land titles registrar, mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena Pejabat ini diberi kewenangan oleh negara, untuk membuat akta-akta

¹¹ <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN> diakses pada 10 Juni 2020.

mengenai peralihan hak atas tanah.¹² Di dalam UUPA tidak diatur mengenai PPAT yang mempunyai tugas khusus untuk membuat akta-akta mengenai tanah.

Istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtenaren* yang terdapat dalam PJN dan dalam Pasal 1868 KUHPerdara terjemahan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio.¹³ Menurut kamus hukum salah satu arti dari *Ambtenaren* adalah Pejabat. Dengan demikian *Openbare Ambtenaren* adalah pejabat yang mempunyai tugas yang bertalian dengan kepentingan publik, sehingga *Openbare Ambtenaren* diartikan sebagai pejabat public.¹⁴ Khusus berkaitan dengan *Openbare Ambtenaren* yang diterjemahkan sebagai Pejabat Umum diartikan sebagai pejabat yang disertai tugas untuk membuat akta otentik yang melayani kepentingan public.¹⁵ Dalam PJN maupun Pasal 1868 KUHPerdara tersebut di atas mengatur keberadaan Notaris tetapi tidak memberikan definisi mengenai pejabat umum, demikian pula sekarang ini yang diberi kualifikasi sebagai pejabat umum bukan hanya Notaris saja, PPAT dan Pejabat Lelang juga dikualifikasikan sebagai pejabat umum.¹⁶

3. Kepastian Hukum

¹² Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm 85

¹³ Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Cetakan Kesatu, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009), hlm. 15

¹⁴ *Ibid.* hlm. 16

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid*

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁷

Banyak dari para ahli hukum telah memberikan pendapatnya terhadap apa yang dimaksud dengan asas hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, “asas hukum adalah jiwanya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan dasar lahirnya peraturan hukum.”¹⁸ Asas kepastian hukum merupakan salah satu asas terpenting dalam negara hukum. Menurut Radbruch hukum memiliki tujuan yang berorientasi pada hal-hal berikut:

- 1) Kepastian hukum;
- 2) Keadilan;
- 3) Daya guna atau kemanfaatan.¹⁹

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2008), hlm. 58.

¹⁸ Fence M. Wantu, Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim, *Jurnal Berkala Mimbar Hukum*, Volume 19 Nomor 3 Oktober 2007, hlm. 388.

¹⁹ O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, (Salatiga : Griya Media, 2011), hlm. 33

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summon ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan.²⁰

Secara bahasa kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.²¹ Dalam bahasa Inggris wewenang disebut dengan *Authority* yang berarti antara lain *the power of right to enforce obedience* (kekuasaan atau hak untuk menegakkan kepatuhan). *The power enforce laws, exact obedience, command, determine, or judge* (kekuasaan untuk mengkan hukum, kepatuhan, perintah, ketentuan, atau putusan hakim). *One the is invested with this power, especially a government or body of government*

²⁰ Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta : PT Presindo, 2010), hlm. 59

²¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip dari Wiryanto, *Etik Hakim Konstitusi :Rekonstruksi Dan Evolusi Sistem Pengawasan*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2019), hlm. 59.

officials, sesuatu yang diberi kekuasaan terutama pemerintah atau badan pemerintah.²²

Konsep kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Miriam Budiardjo dalam bukunya mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).²³

4. Tanggung Jawab Hukum

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberkan definisi terhadap tanggungjawab sebagai bentuk kewajiban untuk memikul tanggungjawab, dimana apabila terjadi sesuatu, maka boleh dilakukan penuntutan, dipersoalkan, dan bahkan bisa diperkarakan.²⁴ Dalam kamus hukum memberikan definisi mengenai tanggungjawab adalah suatu bentuk kaharusan terhadap seseorang untuk melakukan apa yang telah diwajibkan kepada seseorang tersebut.²⁵

Soekidjo Notoadmojo memberikan definisi atas tanggung jawab hukum sebagai suatu konsekuensi atau akibat dari kebebasan seseorang dari tindakanya yang terkait dengan etika maupun moral dalam melakukan suatu

²² *Consine Oxford Dictionary* dan *American Heritage Dictionary* pada entri “*authority*” sebagaimana dikutip oleh Ridwan, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta : UII Press, 2014), hlm. 110.

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 35

²⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 1443

²⁵ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta : Ghlmia Indonesia, 2005), hlm. 25

tindakan.²⁶ Selanjutnya dalam pandangan Titik Triwulan memberikan definisi tentang Tanggung jawab hukum adalah suatu keadaan yang mempunyai dasar, dengan kata lain, hal itu menyebabkan munculnya hak hukum terhadap seseorang untuk memperkarakan orang lain, dan juga menjadi kewajiban bagi seseorang yang diperkarakan untuk memberikan tanggung jawabnya sebagai bentuk dari kewajiban terhadap hukum.²⁷

G. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penyusunan penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.²⁸

Penelitian Empiris dipahami sebagai Penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Penelitian ini disebut sebagai Penelitian normatif, sebab menjadikan peraturan perundang undang terutama peraturan perundang undang dibidang pertanahan sebagai bahan analisis untuk sampai pada sebuah kesimpulan pada Penelitian.

Penelitian hukum empiris adalah Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung

²⁶ Soekidjo Notoadmojo, *Etika Dan Hukum Kesehatan*, (Jakarta : Rineke Cipta, 2010), hlm. 43

²⁷ Titik Trwulan, dan Sinta Febrian, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2010), hlm. 48

²⁸ Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), Hlm. 52

di masyarakat.²⁹ Penelitian ini sebut sebagai Penelitian hukum empiris sebab dilakukan dengan meneliti secara langsung ke lapangan untuk melihat secara langsung penerapan perundang-undangan atau aturan hukum yang berkaitan dengan penegakan hukum, serta melakukan wawancara dengan beberapa responden yang dianggap dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan penegakan hukum tersebut. peneliti mengkaji tentang “Pertanggung Jawaban Badan Pertanahan Nasional Dan PPAT Dalam Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Hak Atas Tanah Di Danau Limboto Kota Gorontalo”.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan adalah suatu cara untuk mendekati objek Penelitian,³⁰ dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan menggunakan pendekatan tersebut maka peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai isu atau permasalahan yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatang yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³¹

Adapun pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun penelitian ini adalah, antara lain:

²⁹ Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktek Penulisan Artikel*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm. 42

³⁰ Muhamad Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 56

³¹ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), Hlm. 133.

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*).

Metode pendekatan perundang-undangan, peneliti menganalisis menggunakan herarki dan asas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pendekatan perundang undangan ini, maka peneliti akan melihat bagaimana aspek hukum tanggung jawab BPN terhadap Pembatalan sertipikat tanah dan Bagaimana tanggung jawab PPAT dalam pemberian pembebanan hak tanggungan di atas tanah negara.

Undang-undang yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.
5. Peraturan Pemerintah Tentang Nomor 37 Tahun 1998 Tetang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
6. Peraturan daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto.

2. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan Kasus (*case approach*) bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. dalam hal ini adalah mengetahui bagaimana tanggung jawab BPN terhadap Pembatalan sertipikat tanah dan Bagaimana tanggung jawab PPAT dalam pemberian pembebanan hak tanggungan di atas tanah negara. Dalam pendekatan ini dengan cara mewawancarai Kepala Seksi Hubungan Hukum pertanahan di Badan Pertanahan Nasional Kota Gorontalo, PPAT kota Gorontalo, Masyarakat yang berada di wilayah konservasi yaitu :

1. Badan Pertanahan Nasional Bapak Tuter P. Purbosayekti.
2. PPAT Kota Gorontalo Ibu Ivana Iring Restu lahay.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam Penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data Primer.

Data Primer adalah data yang diperoleh dari semua aturan hukum yang di bentuk secara resmi oleh suatu Lembaga negara atau badan pemerintah yang di tegakanya akan di upaya berdasarkan daya paksa yang di lakukan secara resmi pula oleh aparat negara.³² Undang-Undang yaitu :

³² Soentandyo wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, (malang : Setara Press 2013) Hlm. 67

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
 2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tangungan.
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.
 5. Peraturan Pemerintah Tentang Nomor 37 Tahun 1998 Tetang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
 6. Peraturan daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto.
- b. Data sekunder

Sumber data Sekunder yang terbilang bahan hukum sekunder diatara lain yaitu buku-buku teks dang berbagai jurnal .³³ yaitu dengan data sekunder mengupulkan beberapa jurnal hukum yang memuat Kritika-kritikan parah ahli.

- c. Data tersier.

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang

³³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010), hlm 43

digunakan meliputi:

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- b) Kamus hukum; dan
- c) Website resmi (internet).

4. Populasi dan Sampel

A. Populasi

Populasi merupakan jumlah dari beberapa variabel yang sama, seperti manusia dalam suatu wilayah sama dengan karakteristik yang sama pula. Dalam pandangan Ronny Hanitijo Soemitro Populasi dapat berwujud manusia atau yang lainnya.³⁴ Populasi harus mencerminkan sinkronisasi dari topik Penelitian yang diangkat. Oleh karena itu, maka populasi dalam Penelitian ini adalah semua warga masyarakat yang ada di Bantaran danau Limboto, BPN Provinsi Gorontalo, Pejabat PPAT.

B. Sampel

Sampel adalah contoh dari populasi yang cukup besar sehingga perlu untuk diambil beberapa jumlah dari populasi sebagai sampel. Teknik pengambilan sampel yang digunakan oleh peneliti adalah dengan menggunakan Non Random Sampling,³⁵ atau dengan menentukan terlebih dahulu sampel yang akan diambil. Adapaun sampel dalam Penelitian ini adalah:

³⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. Op..Cit., hlm. 171

³⁵ *Ibid*, hlm. 172

1. Badan Pertanahan Nasional, yakni Bapak Tuter P. Purbosayekti (Kepala Seksi hubungan hukum Pertanahan BPN Provinsi Gorontalo).
2. Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yakni:
 - a. Ibu Ivana Iring Restu Lahay
 - b. Ibu Irma Kobie
3. Ketua Rukun Warga (RW) Kelurahan III Lekobalo, yakni Bapak Raden Taliabu.
4. Masyarakat yang mendiami bantaran danau di Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo, yakni:
 - a. Bapak Risman Domili (Pedagang);
 - b. Bapak Yusuf Anune (Nelayan);
 - c. Bapak Hasudi Polingaala (Nelayan/ Abang Bentor);
 - d. Bapak Bambang Djafar (Nelayan);
 - e. Bapak Harianto Luao (Nelayan/ Abang Bentor);
 - f. Bapak Faisal Hamuda (Nelayan/ Abang Bentor);
 - g. Bapak Arlan Neu (Nelayan/ Abang Bentor);
 - h. Ibu Sairah Juaah (Ibu Rumah Tangga/ Nelayan/ pedagang);
;dan
 - i. Ibu Satria Latif (Ibu Rumah Tangga/ Nelayan).

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam Penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara, antara lain:

- a. Wawancara (*interview*)

Wawancara adalah situasi di mana antara peneliti dengan informan melakukan pertemuan baik secara langsung bertatap muka maupun secara tidak langsung melalui media sosial dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan untuk memperoleh jawaban dari responden.³⁶

Masyarakat yang berada di wilayah konservasi yaitu :

1. Raden tuliyabu Selaku ketua RW di tempat penelitian.
2. Risman Domili, Yusuf Anune, dan Ibu Satria Latih masyarakat Danau Limboto.

Di lakukan wawancara beberapa responden dengan di damping ketua RW Pada Hari senin, 20 Juli 2020.

c. Dokumentasi

Dokumentasi yang dimaksudkan adalah Data yang diperoleh melalui sumber data yang telah diarsipkan, baik berbentuk data-data hasil tabulasi, literature, jurnal, hasil Penelitian, surat kabar yang sesuai dengan topik Penelitian untuk mendukung keakuratan hasil dari Penelitian ini dengan dokumentasi beberapa Photo yang di ambil saat mewawancarai .

d. Observasi

Teknik ini adalah teknik yang digunakan untuk turun langsung ke lokasi Penelitian, hal ini dilakukan untuk melihat secara langsung

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2014), Hlm. 12

mengenai objek yang akan diteliti yang tujuannya adalah memperkuat hasil Penelitian. Dalam melakukan observasi peneliti dalam hal ini mengunjungi tempat penelitian yaitu daerah lekobalo yang menjadi tempat penilitaian dalam mengambil data wawancara kepada masyarakat dnegan meneliti melihat tempat yang mereka tinggal dengan objek sertipikat tanah bantaran danau limboto dan mewawancarai kepala seksi di BPN kota Gorontalo dan PPAT kota Gorontalo pada waktu yang berbeda .

6. Analisis Penelitian

Data-data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif dimaksudkan untuk menjelaskan serta memberi gambaran dari data-data dan fakta-fakta yang dihimpun dari suatu penelitian di lapangan dengan menggunakan ruang interpretasi, evaluasi, dan pengetahuan umum. Dari hasil intepretasi yang dilakukan, selanjutnya dianalisis lebih lanjut dengan menggunakan metode Induktif, yaitu suatu cara berfikir yang disandarkan fakta-fakta yang sifatnya umum kemudian dilakukan penarikan kesimpulan untuk memperoleh pernyataan yang bersifat khusus dari hasil Penelitian, yang selanjutnya dari kesimpulan itu melahirkan saran-saran maupun rekomendasi untuk menjawab permasalahan yang berkaitan dengan topik Penelitian.

H. Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan dalam bab ini berisi tentang latar belakang,

rumusan masalah, tinjauan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Bagian ini membahas tentang tinjauan umum mengenai Badan Pertanahan Nasional, Hak Atas Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Hak Tanggungan dan Tanah Negara.

BAB III : Merupakan pembahasan rumusan masalah yaitu Bagaimana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional akibat pembatalan sertipikat hak atas tanah dan bagaimana tanggungjawab PPAT dalam pemberian pembebanan hak tanggungan di atas tanah negara di danau Limboto.

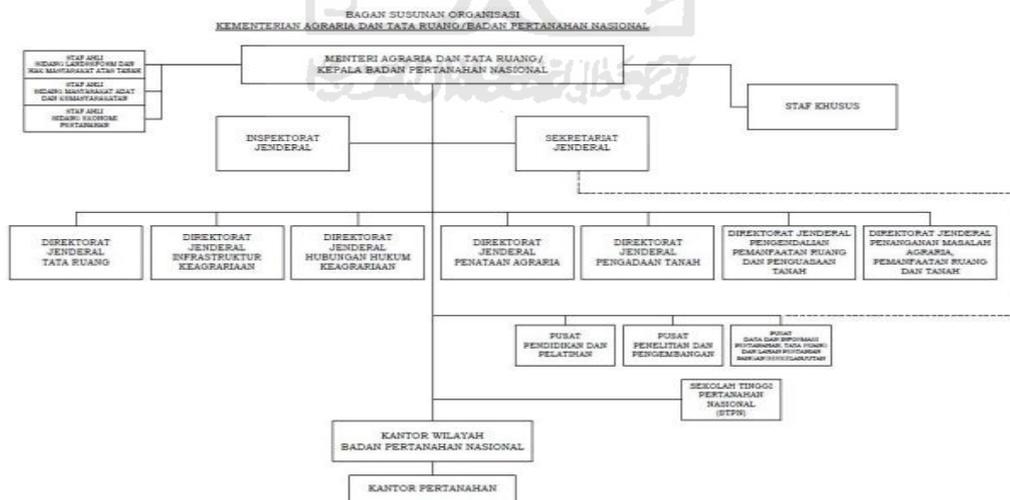
BAB IV : Merupakan bab terakhir sebagai hasil dari analisis sekaligus juga merupakan akhir dari rangkaian penelitian yang berisi kesimpulan dari keseluruhan suatu pembahasan masalah yang ada dalam penelitian ini.

BAB II
**TINJAUAN UMUM MENGENAI BADAN PERTANAHAN NASIONAL,
 HAK ATAS TANAH, PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH, HAK
 TANGGUNGAN DAN TANAH NEGARA**

A. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional
1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional

Indonesia adalah negara yang Kesatuan yang berbentuk Republik dimana terdiri dari gugusan pulau-pulau yang tebetang dari Sabang sampai Marauke, Pulau Miangas sampai Pulau Rote. Sebagai negara dengan luas wilayah terbesar di Asia Tenggara dengan jumlah penduduk yang juga menempati urutan pertama di Asean dan urutan ke-empat di dunia. Maka Indonesia tentu saja menghadapi berbagai macam tantangan yang kompleks dalam menjaga keutuhan wilayah dan keutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Nomenklatur Kementerian Agraria dan Tata Ruang terdiri dari:



1. Skretariat Jendral;
2. Direktorat Jenderal Tata Ruang;
3. Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan;

4. Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keanekaragaman;
5. Direktorat Jenderal Penataan Agraria;
6. Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah;
7. Direktorat Jenderal Pengendalian Pemnfaatan Ruang dan Pengasaan Tanah;
8. Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemnfaatan Ruang dan Tanah;
9. Inspektorat Jenderal;
10. Staf Ahli bidang Landreform dan Hak Masyarakat atas Tanah;
11. Staf Ahli Masyarakat Adat dan Kemasyarakatan; dan
12. Staf Ahli Bidang Ekonomi Pertanahan.

Salah satu tantangan Indonesia yang dihadapi dalam lintasan waktu yang telah lalu dan hari ini adalah persoalan petanahan. Persoalan petanahan adalah persoalan yang sampai hari masih menjadi masalah di hampir semua wilayah Indonesia, tidak hanya persoalan sengketa lahan antara penduduk dengan penduduk, sengketa lahan penduduk dengan negara, bahkan sampai dengan status kepemilikan lahan yang tidak jelas posisinya dalam sistem pertanahan nasional, misalnya saja persoalan tanah ulayat yang sampai dengan hari ini terus menuai perdebatan.

Oleh karena itu, maka perlu kemudian intervensi negara dalam mengatasi masalah yang dihadapi oleh warga negara khususnya yang terkait dengan persoalan pertanahan yang masih menjadi polemik sampai dengan hari ini. Oleh karena persoalan pertnahan adalah persoalan yang penting

untuk diselesaikan dengan baik serta dengan pendoman, dan kaidah yang juga bisa dipertanggungjawabkan, maka negara melalui institusi negara yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) disertai tugas untuk melaksanakan pengadministrasian persoalan pertanahan sehingga persoalan sengketa pertanahan bisa diselesaikan oleh negara.

Sejarah awal berdirinya Badan Pertanahan Nasional tidak bisa dilepaskan dari perjalanan pengentasan persoalan pertanahan di awal kemerdekaan Indonesia. Secara umum urusan pertanahan atau yang biasanya disebut dengan agraria, diselenggarakan oleh Kementerian yang pada saat itu dinamakan dengan Departemen Dalam Negeri. Masa pelaksanaan tugas sebagai lembaga negara yang mengurus persoalan pertanahan/agraria berlangsung selama 34 (tiga puluh empat) tahun lamanya. Selanjutnya dilaksanakan oleh Lembaga negara yang secara khusus dibentuk untuk mengurus persoalan pertanahan, yakni Lembaga Pertanahan/agraria selama kurang lebih 34 (tiga puluh empat) tahun, dimana proses penyelenggaraanya dilaksanakan oleh Kementerian/Kantor Menteri Agraria Negara selama 18 (deapan belas) tahun, kemudian dilanjutkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) kurang lebih selama 16 (enam belas) tahun. Saat ini lembaga pemerintah non-departemen ini (BPN) kemudian dikukuhkan sebagai lembaga yang permanen sampai dengan hari ini melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Badan Pertanahan Nasional,

dimana tugas lembaga ini adalah membantu Presiden mengelola dan mengembangkan administrasi di bidang Pertanahan.³⁷

Sebelum menjadi kementerian pada tahun 1955, urusan agraria diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri. Hal ini dikarenakan awalnya pemerintah pada waktu itu menganggap bahwa urusan agraria belum merupakan urusan strategis sehingga cukup diselenggarakan oleh suatu lembaga di bawah kementerian.³⁸ Titik tolak reformasi hukum pertanahan nasional terjadi pada 24 September 1960. Pada hari itu, rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Dengan berlakunya UUPA tersebut, untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Dengan ini pula Agrarische Wet dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Tahun 1960 ini menandai berakhirnya dualisme hukum agraria di Indonesia.

Pada 1964, melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964, ditetapkan tugas, susunan, dan pimpinan Departemen Agraria. Peraturan tersebut nantinya disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1965 yang mengurai tugas Departemen Agraria serta menambahkan Direktorat Transmigrasi dan Kehutanan ke dalam organisasi. Pada periode ini, terjadi penggabungan antara Kantor Inspeksi Agraria-

³⁷ FX Sumarja. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing*. (Yogyakarta: STPN Press, 2015), Hlm. 24

³⁸ Tubagus Haedar Ali, *Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Argaria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 74.

Departemen Dalam Negeri, Direktorat Tata Bumi-Departemen Pertanian, Kantor Pendaftaran Tanah Departemen Kehakiman.

Pada 1965, Departemen Agraria kembali diciutkan secara kelembagaan menjadi Direktorat Jenderal. Hanya saja, cakupannya ditambah dengan Direktorat bidang Transmigrasi sehingga namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri. Penciutan ini dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dengan alasan efisiensi dan penyederhanaan organisasi. Namun struktur ini tidak bertahan lama karena pada tahun yang sama terjadi perubahan organisasi yang mendasar. Direktorat Jenderal Agraria tetap menjadi salah satu bagian dari Departemen Dalam Negeri dan berstatus Direktorat Jenderal, sedangkan permasalahan transmigrasi ditarik ke dalam Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi. Pada 1972, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang menyebutkan penyatuan instansi Agraria di daerah. Di tingkat provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria Provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/ Kotamadya.

Tahun 1988 merupakan tonggak bersejarah karena saat itu terbit Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional yang menjadi tema sentral proyek ekonomi-politik Orde Baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang dihadapi Direktorat Jenderal

Agraria bertambah berat dan rumit. Untuk mengatasi hal tersebut, status Direktorat Jenderal Agraria ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional. Dengan lahirnya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tersebut, Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional kini dirangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional.

Pada masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 1999, Kementerian Negara Agraria dibubarkan melalui Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Kepala Badan Pertanahan Nasional dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilaksanakan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Presiden Megawati menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di

Bidang Pertanahan memposisikan BPN sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional di bidang pertanahan. Kedudukan BPN kemudian diperkuat pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dan menempatkan BPN RI di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.³⁹

Penguatan lembaga agraria kembali diperkuat pada masa kepemimpinan Presiden Jokowi yakni dengan menggabungkan Badan Pertanahan Nasional dengan unit pemerintah yang mengurus penataan ruang, planologi dan perencanaan kehutanan, serta informasi geospasial. Penggabungan struktur ini diikuti dengan uraian tugas dan fungsi kelembagaan Kementerian Agraria yang sejatinya amanat Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, sesuai semangat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.⁴⁰

Badan Pertanahan Nasional atau disingkat BPN adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan pertanahan nasional menurut Pasal 1 ayat (1) perpres BPN adalah lembaga pemerintah nonkementrian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada

³⁹ Usep Setiawan. 2014. Selamat Datang Kementerian Agraria. Diakses dari: <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/30/18262971/Selamat.Datang.Kementerian.Agraria>. Diakses pada Tanggal 20 Agustus 2020.

⁴⁰ <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah> Diakses pada Tanggal 20 Agustus 2020.

Presiden. Lebih lanjut dari ayat (2) dari Pasal yang sama menentukan bahwa Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh seorang kepala.

Hal ini sejalan dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) PP pendaftaran tanah yang menentukan bahwa tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kepala kantor pertanahan. Kecuali, kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain. Kegiatan-kegiatan tertentu yang dimaksud adalah kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala kantor pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametri dan lain lain.

Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilihan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh presiden.⁴¹

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, terakhir dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi di daerah Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota di daerah Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal

⁴¹ Bab 1 Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/ Kota yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang kepala yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil.

Untuk melaksanakan ketentuan di atas, maka Kepala Badan Pertanahan berwenang untuk melakukan pendaftaran hak dan menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohonkan oleh seseorang atau suatu badan. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sebagian wewenang pemberian hak atas tanah dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Provinsi maupun Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota, hal ini berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tanggal 19 Februari 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang mulai berlaku sejak tanggal 19 Februari 1999.

2. Dasar Hukum Pembentukan Badan Pertanahan Nasional

Persoalan legalitas pertanahan merupakan suatu hal yang sangat penting, tidak hanya untuk memperjelas status hukum tapi juga untuk menuntaskan berbagai macam sengketa yang ber-akibat pada instabilitas kehidupan bermasyarakat. oleh karena itu, maka negara berkewajiban untuk memfasilitasi proses legalisasi persoalan pertanahan mulai dari awal sampai

akhir. kemudian, dibentuklah BPN sebagai lembaga yang disertai tugas untuk mengurus persoalan pertanahan, adapun dasar hukum BPN, yakni:

- e. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.
- i. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- j. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- k. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- l. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
- m. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.

- n. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
- o. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- p. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- q. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsinya sebagai:

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;

- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayahwilayah khusus;
- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
- j. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- k. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- l. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- m. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- n. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- o. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- p. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
- q. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;

- r. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- s. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴²

Badan Pertanahan Nasional (BPN) kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Perubahan itu tidak lantas disebut sebagai kementerian baru, tapi lebih pada peningkatan status lembaga negara. Peningkatan status itu, ditandai dengan bertambahnya dimensi tata ruang dalam kementerian sehingga kewenangan BPN semakin meningkat dan strategis.

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

Persoalan kepemilikan adalah persoalan yang fundamental dalam menjamin rasa kepastian dalam proses penyelenggaraan pengadministrasian yang ada di negara ini, demikian juga persoalan kepastian dalam proses pengadministrasian pertanahan. Oleh karena itu menjadi penting untuk mendudukan pemahaman tentang kepemilikan hak atas tanah, baik dari segi pengertian maupun dari segi cara memperoleh hak atas tanah tersebut.

⁴² <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Struktur-Organisasi-Pejabat/Kementerian-Agraria-danTata-Ruang-BPN> Diakses pada tanggal 17 Mei 2020 pukul 18.26 WIB

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberia wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung penertian bahwa hak atas tanah adalah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian atau perikanan, peternakan dan perkebunan. Kewenangan dalam ha katas tanah disebutkan di dalam pasal 4 ayat (2) Undang Undang Pokok Agraria, yaitu menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepetingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.⁴³

Pengertian dan sifat Hak Milik atas tanah sebutkan dalam pasal 20 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria, yaitu: “hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengigat ketentuan pasal 6). Jika diartikan bahwa kata turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus menurus selama pemiliknya masih hidup dan juga apabila pemiliknya sudah meningeal dunia. Terkuat jika diartikan bahwa Hak Milik lebih kuat jika

⁴³ Urip Santoso. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010). Hlm. 82

dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak memiliki batasan waktu tertentu, mudah pertahankan dari pihak lain apabila ada yang mengklaim, dan tidak mudah untuk dihapuskan dari kepemilikan. Terpenuhi jika diartikan bahwa Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas jika dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk atas hak tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas jika dibandingkan dengan hak atas tanah yang lainnya.

2. Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Hak Milik (HM) atas tanah disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria. Secara khusus, Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria. Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang tentang Hak Milik atas tanah yang diperintahkan oleh Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria sampai sekarang belum terbentuk, maka diberlakukan Pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: “Selama Undang-Undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-

peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria.”

Pengertian dan sifat Hak Milik atas tanah disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat di punyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Milik atas tanah dapat diteruskan oleh ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat artinya Hak Milik lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. 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, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Hak milik atas tanah dimiliki oleh perseorangan warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah, yaitu tidak boleh merugikan kepentingan orang lain, penggunaan tanah harus

memperhatikan sifat, tujuan, dan keadaan tanahnya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan dicegah kerusakannya.

Subjek Hak Milik atas tanah ditetapkan dalam Pasal 21 dan peraturan pelaksanaannya, yaitu:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah

Badan Hukum yang dapat memiliki tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan hukum yang dapat memiliki tanah, adalah bank yang didirikan oleh negara (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.

Badan hukum yang dapat memiliki tanah menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, adalah bank pemerintah, badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.⁴⁴

b. Hak Guna Usaha

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 37-39.

Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Pokok Agraria. Secara khusus, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan Peraturan Perundangan. Peraturan Perundangan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

Pengertian Hak Guna Usaha disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menambahkan guna perusahaan perkebunan. Dengan demikian, Hak Guna Usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, Hak Guna Usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 2

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.⁴⁵

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria. Secara khusus, Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, ketentuan lebih mengenai Hak Guna Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

Pengertian Hak Guna Bangunan disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, dengan jangka waktu paling lama 30 Tahun dan dapat di

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 47-48

perpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 Tahun. Berdasarkan pengertian ini pemegang Hak Guna Bangunan berhak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu tertentu. Menurut Pasal 37 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa tanah Hak Guna Bangunan dapat berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Dan menurut Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menambahkan asal tanah Hak Guna Bangunan, yaitu tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik.

Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa yang dapat mempunyai (subjek) Hak Guna Bangunan adalah warga negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menetapkan konsekuensi bagi pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan, yaitu pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan, maka dalam

jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan. Apabila dalam jangka waktu satu tahun tidak dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain, maka Hak Guna Bangunan tersebut hapus karena hukum.⁴⁶

d. Hak Pakai

Hak Pakai (HP) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d Undang-Undang Pokok Agraria. Secara Khusus, Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, ketentuan lebih mengenai Hak Pakai diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Pakai diatur dalam Pasal 39 samapi dengan Pasal 58.

Pengertian Hak Pakai disebutkan dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 57-68

dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria. Perkataan “menggunakan” dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “memungut hasil” dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa hak pakai digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan dan peternakan dan perkebunan.

Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai atas tanah, adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai atas tanah, adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, Lembaga Pemerinah Non Dapartemen dan Pemerintah Daerah;
- 4) Badan keagamaan dan badan sosial
- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- 7) Perwakilan negara asing; dan

8) Perwakilan badan internasional.⁴⁷

Berdasarkan pemaparan sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa persoalan pertanahan jika dilihat dalam persepektif pengertian dan cara memperoleh hak, maka ruang argumentasi administratifnya harus terpenuhi, dimana dilihat dalam hak-hak sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

C. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah

Hubungan antara Jabatan dengan Pejabat, bagaikan 2 (dua) sisi mata uang, pada satu sisi bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap), dan pada sisi yang kedua bahwa Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga yang mengisi atau menjalankan Jabatan disebut Pejabat atau Pejabat adalah yang menjalankan hak dan kewajiban Jabatan. Jadi segala tindakan yang dilakukan oleh Pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari Jabatan.⁴⁸

Pejabat umum menurut pengertian yang dikemukakan oleh Boedi Harsono adalah seseorang yang diangkat oleh Pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum dibidang tertentu.⁴⁹ Kegiatan tertentu yang dimaksud salah satunya adalah untuk membuat akta otentik. PPAT adalah pejabat yang berwenang membuat akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah,

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 69-70

⁴⁸ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 18

⁴⁹ Boedi Harsono, "PPAT Sejarah dan Kewenangannya", *Majalah RENVOI*, Nomor 844, IV, Januari 2007, hlm. 11

menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.⁵⁰

Pejabat Pembuat Akta Tanah atau yang disingkat PPAT yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *land deed officials*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut dengan *land titles registrar*, mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting didalam kehidupan berbangsa dan bernegara karena pejabat ini diberi kewenangan oleh negara, untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta-akta lainnya di negara Republik Indonesia maupun di luar negeri.⁵¹

Institusi PPAT telah ada semenjak tahun 1961 berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah dengan sebutan Pejabat saja. Bahwa yang dimaksud dengan pejabat adalah PPAT sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta.⁵² Ketentuan Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, menggunakan istilah “Pejabat”, sedangkan penyebutan secara lengkap istilah “Pejabat Pembuat Akta Tanah” ditemukan pada Pasal 1 PMA No. 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta.

Perkembangan PPAT sebagai pejabat umum kemudian tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan pandangan para ahli sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah;

⁵⁰ Effendi Peranginangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 436.

⁵¹ H. Salim, HS., *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 85

⁵² Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 253

2. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
5. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah; dan
6. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 31 Tahun 2016 tentang Tata Cara Ujian, Magang dan Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Beberapa pengertian mengenai PPAT sebagaimana tercantum dalam peraturan tersebut diatas maka dapat diketahui bahwa PPAT adalah Pejabat Umum yang berwenang membuat akta otentik mengenai perbuatan-perbuatan hukum tertentu berkaitan dengan hak-hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Dimana kewenangan ini diberikan kepada pejabat tersebut oleh peraturan perundang-undangan.

H. Salim H.S., menyimpulkan bahwa PPAT adalah “Seseorang yang diangkat dan diberi kekuasaan oleh undang-undang untuk membuat akta, di mana di dalam akta yang dibuatnya itu, memuat klausula atau aturan yang mengatur

hubungan hukum antara para penghadap, yang berkaitan dengan hak atas tanah dan/atau hak milik atas satuan rumah susun”.⁵³

PPAT sebagai pejabat umum sebagaimana diatur dalam berbagai ketentuan diatas, menurut Boedi Harsono konsep pejabat umum yaitu “seseorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.”⁵⁴

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan PP yang khusus mengatur tentang PPAT. Ada enam hal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang meliputi:

- 1) Tugas pokok dan kewenangan PPAT;
- 2) Pengangkatan dan pemberhentian PPAT;
- 3) Daerah kerja PPAT;
- 4) Pengangkatan jabatan PPAT;
- 5) Pelaksanaan jabatan PPAT; dan
- 6) Pembinaan dan pengawasan.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ini, juga telah dijabarkan lebih dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah. Dalam Peraturan Kepala

⁵³ H. Salim, HS., *Op. cit*, hlm. 90

⁵⁴ Boedi Harsono, *Op. cit*, hlm. 10

Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, memuat hal-hal yang khusus tentang PPAT, baik yang menyangkut tentang:

- 1) Formasinya;
- 2) Ujian dan pendidikan dan pelatihan;
- 3) Pelantikan dan pengangkatan;
- 4) Sumpah jabatan;
- 5) Hak dan kewajiban
- 6) Pelaksanaan jabatan; dan
- 7) Organisasi profesi.

Kedudukan PPAT sebagai pejabat Tata Usaha Negara terdapat dalam beberapa Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yaitu:

- 1) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 62 K/TUN/1998, tanggal 27 Juli 2001, ditegaskan bahwa PPAT sebagai Pejabat TUN, namun dalam hal ini pejabat tersebut bertindak sebagai Pejabat Umum dalam bidang perdata, dan akta PPAT bukan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 sub 3 UU No. 5 Tahun 1986, sehingga tidak dapat dijadikan obyek sengketa Tata Usaha Negara.
- 2) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 302 K/TUN/1999, tanggal 8 Februari 2000, ditegaskan bahwa PPAT adalah Pejabat TUN, karena melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986

Jo. Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961, akan tetapi akta Pembebanan Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT bukan merupakan KTUN karena bersifat bilateral (kontraktual), tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat dari KTUN.

PPAT mendapat pengakuan dari masyarakat, karena keberadaan jabatan PPAT sangat membantu masyarakat di dalam melakukan perubahan atau peralihan hak atas tanah, baik melalui Pembebanan Hak Tanggungan, sewa menyewa, hibah maupun perbuatan-perbuatan hukum lainnya, seperti pembuatan SKMHT dan akta pemberian hak tanggungan. Dengan adanya perubahan terhadap objek tersebut, masyarakat pengguna jasa PPAT, dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum lainnya, yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan mereka. Misalnya, pinjam uang di bank, dengan jaminan hak tanggungan.

1. Tugas Pokok dan Kewenangan PPAT

Tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan. Tugas pokok sebagai satu kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.⁵⁵

⁵⁵ Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, (Jakarta: Bina Ilmu, 2004), hlm. 38

Kewenangan adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.⁵⁶ Kewenangan secara organisasional merupakan kemampuan yuridis yang didasarkan pada hukum publik. Dalam suatu kewenangan dilekatkan pula hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai hak berdasarkan hukum publik, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan, oleh karena itu, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

- a. Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
- b. Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
- c. Akibat Hukum dari pelaksanaan kewenangan: seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/burger, kelompok rakyat dan badan.⁵⁷

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 51

⁵⁷ Prajudi Admosudirjo, *Teori Kewenangan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 4

Mengenai tugas pokok dan kewenangan PPAT sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 bahwa:

- a. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- b. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
 - 1) Pembebanan Hak Tanggungan;
 - 2) tukar menukar;
 - 3) hibah;
 - 4) pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
 - 5) pembagian hak bersama;
 - 6) pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
 - 7) pemberian Hak Tanggungan;
 - 8) pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA dan dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah sebagai berikut:

- a. Kegiatan Pendaftaran tanah untuk pertama kali (Opzet atau Initial Registration). Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Pasal 1 angka 9 PP No. 24 Tahun 1997, adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 atau PP No. 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran

tanah untuk pertama kali ini dapat dilakukan secara sistematis dan sporadis.

- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*Bijhouding* atau *Maintenance*). Yang dimaksud dengan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 12 PP No. 24 Tahun 1997, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik dan data yuridis kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah.

Kewenangan PPAT, yang dalam bahasa Inggris, disebut dengan *authority*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *autoriteit* atau *gezag* merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada PPAT untuk membuat akta. Kewenangan PPAT sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu yang berkaitan dengan:

- 1) Pemindahan hak atas tanah;
- 2) Pemindahan hak milik atas satuan rumah susun;
- 3) Pembebanan hak atas tanah; dan

4) Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

Di samping itu, PPAT di dalam membuat akta, harus dilakukan didalam daerah kerjanya. Namun, ketentuan itu ada pengecualiannya. Artinya bahwa PPAT dapat membuat akta yang tidak semuanya terletak dalam satu daerah kerjanya. Dengan syarat, salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang menjadi objek perbuatan hukum tersebut terletak di dalam daerah kerjanya. Akta itu, seperti:

- 1) Akta tukar menukar;
- 2) Akta pemasukan ke dalam perusahaan; atau
- 3) Akta pembagian hak bersama.

Misalnya, akta tukar menukar, salah satu objeknya berada di kabupaten yang lainnya.

Berdasarkan uraian diatas, maka pada dasarnya tugas PPAT adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam mewujudkan salah satu tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dengan membuat akta-akta yang dijadikan dasar pendaftaran perubahan data tanah.

Akta PPAT wajib dibuat sedemikian rupa dan PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Ketentuan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37

Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan “Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.” Berdasarkan ketentuan Pasal ini maka PPAT tidak diperkenankan untuk membuat akta di luar wilayah yang menjadi wewenangnya sehingga apabila PPAT membuat akta di luar wilayah kerjanya, maka akta tersebut dianggap tidak sah sebagaimana dilihat dari ketentuan Pasal 1869 KUHPerdara bahwa “suatu akta yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupannya pegawai termaksud diatas, atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diberlakukan sebagai akta otentik, namun demikian mempunyai kekuatan sebagai tulisan di bawah tangan jika ditandatangani oleh para penghadap”. Ketentuan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ini kemudian diubah sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 2016 yaitu “Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi.” Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah kerja PPAT diatur dengan Peraturan Menteri.

2. Bentuk dan Fungsi Akta PPAT

Undang-Undang dengan tegas menyebutkan bahwa suatu akta dinyatakan sebagai akta otentik apabila memenuhi 3 (tiga) unsur yang bersifat kumulatif, yaitu:

- 1) Bentuk akta ditentukan oleh Undang-Undang;

- 2) Akta dibuat oleh dan atau di hadapan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta;
- 3) Akta dibuat oleh pejabat umum dalam daerah (wilayah) kerjanya.⁵⁸

Agar suatu tulisan mempunyai nilai bobot akta otentik yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang membawa konsekuensi logis, bahwa pejabat umum yang melaksanakan pembuatan akta otentik itupun harus pula diatur dalam Undang-Undang, dan tidak dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, misalnya Peraturan Pemerintah. Menurut pendapat Irawan Soerodjo bahwa ada tiga unsur utama yang merupakan unsur esensial agar terpenuhinya syarat formal bahwa suatu akta merupakan akta otentik yang terdiri dari:

- 1) Dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang
- 2) Dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum
- 3) Aktat dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dan di tempat dimana akta itu dibuat.⁵⁹

Akta PPAT menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 4 PP Nomor 37 Tahun 1998 jo PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah “akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.”

⁵⁸ Urip Santoso, *Op. cit.*, hlm. 352

⁵⁹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003), hlm. 149-150

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mempunyai wewenang khusus dan daerah kerja di Kecamatan, di mana ia berkantor dalam wilayah Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyatakan :

PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Akta yang dibuat oleh PPAT itu, yang akan dijadikan dasar bagi perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum itu, meliputi:

- 1) Pembebanan Hak Tanggungan;
- 2) Tukar menukar;
- 3) Hibah;
- 4) Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- 5) Pembagian hak bersama;
- 6) Pembagian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
- 7) Pemberian hak tanggungan; dan
- 8) Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Selain akta-akta sebagaimana disebut diatas PPAT juga membuat surat kuasa membebaskan hak tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Pada mulanya akta PPAT dibuat dengan mempergunakan formulir-formulir sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta, PPAT wajib menggunakan :

- 1) Formulir-formulir yang tercetak atau;
- 2) Formulir-formulir yang terstensil atau diketik dengan mempergunakan kertas HVS 70/80 gram dengan ukuran A3 dengan persetujuan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah;
- 3) Formulir-formulir yang tercetak hanya dapat dibeli di kantor pos.

Ditetapkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 (selanjutnya disebut Perka BPN Nomor 3 Tahun 1997) menegaskan bahwa akta PPAT dibuat dengan bentuk blanko yang disediakan oleh Badan Pertanahan Nasional atau instansi yang ditunjuk yang berarti bahwa tanpa adanya blanko akta yang dicetak oleh Badan Pertanahan Nasional maka PPAT tidak dapat menjalankan jabatannya dalam membuat akta-akta PPAT. Dalam rangka pembuatan akta-akta PPAT tersebut (8 jenis akta), ditentukan pula bentuk akta-akta yang wajib dipergunakan oleh PPAT, dan cara pengisiannya, serta formulir yang dipergunakan sebagaimana tercantum dalam lampiran 16 s/d 23, sebagaimana diatur pada Pasal 96 ayat (1) dan (2) Perka BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Pada tahun 2012 kemudian dibuat langkah-langkah strategis dalam memberikan pelayanan khususnya terhadap hubungan antara Kantor

Pertanahan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan ditetapkannya Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012 yang memungkinkan setiap PPAT dalam menjalankan jabatannya membuat desain sendiri akta-akta yang berhubungan di bidang pertanahan, baik yang menyangkut peralihan hak seperti Pembebanan Hak Tanggungan, Tukar Menukar, Hibah, Pemasukan kedalam Perusahaan, akta Pembagian Hak Bersama maupun dalam bidang jaminan (pertanggungan) pembuatan akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan dan juga pelayanan pembuatan akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik. Sebelumnya setiap pelayanan yang berhubungan dengan peralihan hak dan pembebanan jaminan, harus selalu menggunakan blanko (formulir) akta yang telah disediakan oleh BPN setempat dengan format yang telah ditetapkan, namun ketentuan Pasal 96 Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012 menghapus ketentuan Pasal 96 ayat (2) Perka BPN nomor 3 Tahun 1997, kemudian dalam ketentuan Pasal 96 ayat (4) Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Penyiapan dan pembuatan akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masing-masing Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus.” Ketentuan Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012 ini memberikan jalan bagi PPAT untuk lebih kreatif lagi dalam pembuatan akta-akta terkait dengan peralihan hak atas tanah.

Menurut Jimly Asshiddiqie akta otentik yang dibuat PPAT berfungsi sebagai alat bukti yang otentik di pengadilan. Akan tetapi, akta otentik itu sendiri tidak dapat dijadikan obyek gugatan TUN. Sebagai bukti hukum, akta otentik itu sendiri bersifat perdata, bukan obyek hukum tata usaha negara. Disamping itu PPAT juga tidak dapat dianggap sebagai Pejabat TUN yang keputusannya mengandung norma yang bersifat konkrit, individuil dan final.⁶⁰ Fungsi akta PPAT dalam Pembebanan Hak Tanggungan hak atas tanah dan/atau bangunan Mahkamah Agung dalam Putusannya No. 1363/K/Sip/1997 berpendapat bahwa Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 secara jelas menentukan bahwa akta PPAT hanyalah suatu alat bukti dan tidak menyebut bahwa akta itu adalah syarat mutlak tentang sah tidaknya suatu Pembebanan Hak Tanggungan tanah.⁶¹

Fungsi akta PPAT sebagai alat bukti menjadi sangat penting dalam membuktikan akan suatu perbuatan hukum yang menjadi dasar timbulnya hak atau perikatan dimana hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 1865 KUHPerdata yang menyatakan bahwa “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantahkan suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.” Tanpa adanya akta otentik yang di buat dihadapan seorang PPAT maka

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, “*Independensi dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah*”, Media Notariat Edisi April-Juni 2003, hlm. 74.

⁶¹ Andrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 12

secara hukum perolehan hak tersebut belum diakui dan sebenarnya hak atas tanah dan bangunan masih ada pada pihak yang mengalihkan hak tersebut.

D. Tinjauan Umum Tentang Hak Tanggungan

1. Pengertian Hak Tanggungan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanggungan diartikan sebagai barang yang dijadikan jaminan, sedangkan jaminan itu sendiri artinya tanggungan atas pinjaman yang diterima. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan (selanjutnya disebut UUHT), hak tanggungan adalah Hak Jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan hutang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur terhadap kreditur-kreditur lainnya.⁶²

Menurut, para ahli, Prof. Budi Harsono mengartikan Hak Tanggungan adalah penguasaan hak atas tanah, berisi kewenangan bagi kredittur untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan. Tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika debitur cedera janji, dan mengambil dari hasilnya seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas hutang debitur kepadanya.⁶³

2. Dasar Hukum Hak Tanggungan

⁶² Salim H.S, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 22

⁶³ *Ibid*, hlm. 97

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembebanan hak atas tanah adalah Bab 21 Buku II KUHPerdato yang berkaitan dengan Hipotek, dan Credietverband dalam Staatblaad 1908-542 sebagaimana telah diubah dengan Staatblaad 1930-190. Kedua ketentuan tersebut sudah tidak berlaku lagi, karena sudah tidak sesuai dengan kebutuhan kegiatan perkreditan di Indonesia. Ketidaksesuai ini karena pada peraturan lama yang dapat dijadikan objek Hipotek dan Credietverband hanyalah hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan.⁶⁴

Lahirnya undang-undang tentang hak tanggungan karena adanya perintah dalam pasal 51 UUPA. Pasal 51 UUPA berbunyi “Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan tersebut dalam pasal 25, pasal 33, dan pasal 39 diatur dalam undang-undang”. Tetapi dalam pasal 57 UUPA, disebutkan bahwa selama undang-undang hak tanggungan belum terbentuk, maka digunakan ketentuan tentang hipotek sebagaimana yang diatur dalam KUHPerdato dan Credietverband. Perintah pasal 51 UUPA baru terwujud setelah menunggu selama 36 Tahun. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 ditetapkan pada tanggal 9 April 1996. Undang-undang tersebut terdiri atas 11 bab, dan 31 pasal. Dalam hal ini harus memenuhi Pasal 1320 KUHPerdato yaitu dari syarat subjektif adanya kesepakatan dan kecakapan, dan syarat objektif suatu hal dan sebab yang halal.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 98-99

3. Asas-asas Hak Tanggungan

Asas-asas hak tanggungan tersebar dan diatur dalam berbagai pasal dan penjelasan dari UUHT. Asas-asas hak tanggungan tersebut adalah:⁶⁵

- a. Mempunyai kedudukan yang diutamakan bagi kreditur pemegang hak tanggungan (pasal 1 ayat (1) UUHT);
- b. Tidak dapat dibagi-bagi (pasal 2 ayat (1) UUHT);
- c. Hanya dibebankan pada hak atas tanah yang telah ada (pasal 2 ayat (2) UUHT);
- d. Dapat dibebankan selain tanah juga berikut benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut (pasal 4 ayat (4) UUHT);
- e. Dapat dibebankan atas benda lain yang berkaitan dengan tanah yang baru akan ada dikemudian hari (pasal 4 ayat (4) UUHT), dengan syarat diperjanjikan dengan tegas;
- f. Sifat diperjanjikannya adalah tambahan (*accessoir*), (pasal 10 ayat (1), pasal 18 ayat (1) UUHT);
- g. Dapat dijadikan untuk utang yang baru akan ada (pasal 3 ayat (1) UUHT);
- h. Dapat menjamin lebih dari satu utang (pasal 3 ayat (2) UUHT);
- i. Mengikuti objek dalam tangan siapa pun objek itu berada (pasal 7 UUHT);
- j. Tidak dapat diletakkan sita oleh pengadilan;

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 102-103

- k. Hanya dapat dibebakan atas tanah tertentu (pasal 8, pasal 11 ayat (1) UUHT);
- l. Wajib didaftarkan (pasal 13 UUHT);
- m. Pelaksanaan eksekusi mudah dan pasti;
- n. Dapat dibebankan dengan disertai janji-janji (Pasal 11 ayat (2) UUHT)

4. Subjek dan Objek Hak Tanggungan

a. Subjek Hak Tanggungan

Mengenai subjek hak tanggungan ini diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 UUHT, dari ketentuan dua pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa yang menjadi subjek hukum dalam hak tanggungan adalah subjek hukum yang terkait dengan perjanjian pemberi hak tanggungan. Di dalam suatu perjanjian hak tanggungan ada dua pihak yang mengikatkan diri, yaitu:

- a) Pemberi Hak Tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menjaminkan objek hak tanggungan (debitur);
- b) Pemegang Hak Tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menerima hak tanggungan sebagai jaminan dari pihutang yang diberikannya.⁶⁶

Dalam pasal 8 dan pasal 9 UUHT memuat ketentuan mengenai subjek hak tanggungan, yaitu sebagai berikut :

⁶⁶ Andrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2001), hlm. 54

- a) Pemberi Hak Tanggungan, yaitu orang perorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek hak tanggungan pada saat pendaftaran hak tanggungan itu dilakukan;
- b) Pemegang Hak Tanggungan, yaitu orang perorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang mendapatkan pelunasan atas piutang yang diberikan.

Subjek hak tanggungan selain warga negara Indonesia, dengan ditetapkannya hak pakai atas tanah negara sebagai objek hak tanggungan, bagi warga negara asing juga dimungkinkan untuk dapat menjadi subjek hak tanggungan, apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.⁶⁷

- a) Sudah tinggal di Indonesia dalam waktu tertentu;
 - b) Mempunyai usaha di Indonesia;
 - c) Kredit itu digunakan untuk kepentingan pembangunan di wilayah Republik Indonesia
- b. Objek Hak Tanggungan

Menurut pasal 4 ayat (1) Undang-undang No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan menyebutkan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah:⁶⁸

- a) Hak Milik;

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 51

⁶⁸ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Modern di Era Global*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 146

- b) Hak Guna Usaha;
- c) Hak Guna Bangunan

Hak atas tanah seperti ini merupakan hak-hak yang sudah dikenal dan diatur di dalam Undang-undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960. Namun selain hak-hak tersebut, ternyata dalam pasal 4 ayat (2) UUHT ini memperluas hak-hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan hutang selain hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 ayat (1) UUHT, objek hak tanggungan dapat juga berupa:

- a) Hak pakai atas tanah Negara. Hak pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib di daftarkan dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dan dibebani dengan hak tanggungan;
- b) Begitu pula dengan Rumah Susun dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang berdiri diatas tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Banugnan, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 27 jo Undangundang Nomor 16 tahun 1985 Tentang Rumah Susun) juga dimasukkan dalam objek Hak Tanggungan. Bahkan secara tradisional dari Hukum Adat memungkinkan bangunan yang ada diatasnya pada suatu saat diangkat atau dipindahkan dari tanah tersebut.

UUHT menetapkan bahwa hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. UUHT tidak

menyebutkan secara rinci hak guna bangunan yang mana yang dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak guna bangunan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan ada tiga macam, yaitu Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.

5. Pendaftaran Hak Tanggungan

Pendaftara hak tanggungan diatur dalam pasal 13 sampai 14 UUHT. Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) wajib didaftarkan. Secara sistematis tata cara pendaftaran dikemukakan berikut ini :⁶⁹

- a) Pendaftaran dilakukan di Kantor Pertanahan;
- b) PPAT dalam waktu 7 hari setelah ditandatangani pemberian hak tanggungan wajib mengirimkan akta pendaftaran hak tanggungan dan warkah lainnya kepada Kantor Pertanahan serta berkas yang diperlukan;
- c) Kantor Pertanahan membuatkan buku tanah hak tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi objek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan;
- d) Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan

⁶⁹ *Ibid*, hlm.179-184

bagi pendaftarannya. Jika hari ketujuh itu jatuh hari libur, buku tanah yang bersangkutan diberi tanggal hari kerja berikutnya;

- e) Hak tanggungan lahir pada hari tanggal buku tanah hak tanggungan dibuatkan (pasal 13 UUHT);
- f) Kantor Pertanahan menerbitkan Sertipikat Hak Tanggungan. Sertipikat Hak Tanggungan memuat irah-irah dengan kata-kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sertipikat Hak Tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan. Sertipikat Hak Tanggungan diberikan kepada pemegang hak tanggungan.

6. Hapusnya Hak Tanggungan

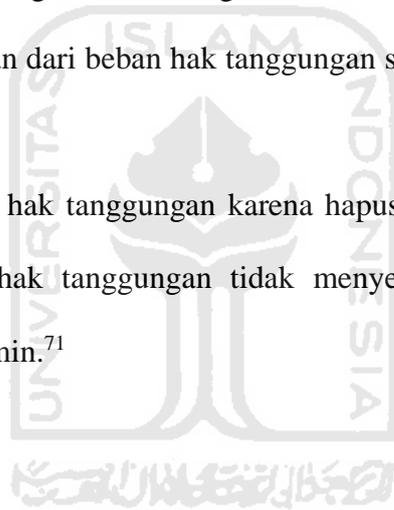
Maka hapusnya hak tanggungan yaitu tidak memenuhi syarat Objektif dari KUHPer Pasal 1320 yaitu Suatu hal dan sebab yang halal maka dapat dikatakan hak tanggungannya hapus atau batal.

Berdasarkan pasal 18 UUHT yang menentukan bahwa:⁷⁰

- a) Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut :
 - 1. Hapusnya utang yang dijamin dengan hak tanggungan;
 - 2. Dilepasnya hak tanggungan oleh pemegang hak tanggungan;
 - 3. Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat Ketua Pengadilan Negeri;
 - 4. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan

⁷⁰ Rachmadi Usman, *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 419

- b) Hapusnya hak tanggungan karena dilepaskan oleh pemegangnya dilakukan dengan pemberian pernyataan tertulis mengenai dilepaskannya hak tanggungan tersebut oleh pemegang hak tanggungan kepada pemberi hak tanggungan;
- c) Hapusnya hak tanggungan karena pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri terjadi karena permohonan pembeli hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan tersebut agar hak atas tanah yang dibelinya itu dibersihkan dari beban hak tanggungan sebagaimana diatur dalam pasal 19;
- d) Hapusnya hak tanggungan karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan tidak menyebabkan hapusnya utang yang dijamin.⁷¹



⁷¹ *Ibid*, hlm. 80



BAB III
TANGGUNG JAWAB BPN DAN PPAT DALAM PEMBATALAN
SERTIPIKAT TANAH DAN PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN DI
DANAU LIMBOTO

A. Gambaran Umum Danau Limboto

Danau Limboto merupakan danau terbesar di Provinsi Gorontalo. Secara administrasi danau ini; terletak di Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo. Danau Limboto berada pada dataran rendah yaitu ± 25 m dpl dan posisinya di pinggiran Kota Gorontalo, Secara fisiografis lanskap tangkapan air danau Limboto memiliki kelerengan yang beragam. Sangat curam 6,71 %, curam 42,80 %, agak curam 3,03 %, landai 4,24 % dan datar 43,22 %.⁷²

Kesepakatan Bali 2009 menetapkan 15 danau prioritas yang akan ditangani bersama secara terpadu, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan pada periode 2010-2014. Penetapan danau prioritas berlandaskan pada kerusakan danau, pemanfaatan danau, komitmen Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pengelolaan danau, fungsi strategis untuk kepentingan nasional, keanekaragaman hayati, dan tingkat resiko bencana. 15 danau tersebut adalah Danau Toba, Maninjau, Singkarak, Kerinci, Tondano, Limboto, Poso, Tempe, Matano, Mahakam, Sentarum, Sentani, Batur, Rawa Danau, dan Rawapening. Salah satu dari 15 danau prioritas tersebut adalah Danau Limboto.⁷³

Danau Limboto adalah salah satu aset sumber daya alam yang dimiliki Gorontalo saat ini. Sistem Danau Limboto mencakup luas daerah 920 km² dan

⁷² Haslm, *et. al.* Analisis Keberlanjutan Pengelolaan Danau Limboto Provinsi Gorontalo. *Jurnal Hidrosfer*, Volume 6 Nomor 2, 2011. Hlm. 72

⁷³ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI. *Gerakan Penyelamatan Danau (Germadan) Limboto*. (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutana, 2015), Hlm. 1

sekitar 23 sungai dan anak sungai yang masuk ke dalam danau. Danau Limboto berfungsi sebagai penyedia air bersih, habitat tumbuhan dan satwa, pengatur fungsi hidrologi, pencegah bencana alam, stabilisasi sistem dan proses-proses alam, penghasil sumber daya alam hayati, sarana transportasi, rekreasi dan olahraga, sumber perikanan (baik budidaya maupun perikanan tangkap), sumber pendapatan, pengendali banjir, dan sebagai sarana penelitian dan pendidikan. Danau Limboto merupakan bagian penting dari ekosistem perairan yang berfungsi sebagai tempat hidup organisme, dengan beberapa jenis organisme air khas Gorontalo.⁷⁴

Kawasan danau yang merupakan kawasan terbuka (open access) dengan berbagai potensinya telah mengalami proses eksploitasi secara terus menerus bahkan cenderung berlebihan dan tidak memperhatikan aspek pelestariannya. Kondisi ini membuat danau bagaikan areal yang tak bertuan sehingga siapapun dapat melakukan pengkaplingan areal kawasan danau baik untuk melakukan usaha pertanian, kegiatan demi kepentingan ekonomi pribadi atau kelompok (pembuatan jaring apung), usaha kepariwisataan dan berbagai usaha lainnya termasuk pemukiman serta adanya penguasaan perorangan melalui sertifikasi tanah-tanah yang pada dasarnya merupakan areal kawasan danau.⁷⁵

Danau Limboto kini berada pada kondisi yang sangat memprihatinkan karena mengalami proses penyusutan dan pendangkalan akibat sedimentasi yang mengancam keberadaannya dimasa yang akan datang. Semakin berkurangnya

⁷⁴ *Ibid*, hlm 2

⁷⁵ *Ibid*, hlm 2

luas perairan danau menyebabkan semakin menurunnya fungsi danau sebagai kawasan penampung air sehingga berpotensi terjadinya banjir sekitar wilayah kawasan danau bahkan di luar kawasan Danau Limboto. Pada tahun 1932 rata-rata kedalaman Danau Limboto 30 meter dengan luas 7.000 Ha, dan tahun 1961 rata-rata kedalaman Danau Limboto berkurang menjadi 10 meter dan luas menjadi 4.250 Ha. Sedangkan tahun 1990 - 2004 kedalaman Danau Limboto rata-rata tinggal 2,5 meter dengan luas 3.000 Ha. Pendangkalan Danau Limboto terutama diakibatkan oleh adanya erosi dan sedimentasi akibat usaha-usaha pertanian yang tidak mengindahkan konservasi tanah dan kegiatan pembukaan hutan (illegal logging) di daerah hulu sungai (tangkapan air) terutama pada DAS Limboto.⁷⁶

Danau Limboto memiliki peran strategis yaitu:

1. Aspek ekologis sebagai reservoir alami limpasan air sungai yang masuk dari daerah tangkapan airnya atau pengendali banjir;
2. Menyediakan sumberdaya ekonomi penting penkunan (budidaya dan tangkap);
3. Pengembangan wisata alam;
4. Sumber potensial air bersih;
5. Mengandung biodiversitas untuk laboratorium alami; dan
6. Untuk pertanian.⁷⁷

Danau Limboto merupakan sumberdaya alam yang dimiliki Provinsi Gorontalo saat ini. Danau Limboto telah berperan sebagai sumber pendapatan

⁷⁶ *Ibid*, hlm 3

⁷⁷ *Ibid*. hlm. 72

bagi nelayan, pencegah banjir, sumber air pengairan dan obyek wisata. Areal danau ini berada pada dua wilayah yaitu + 30 % wilayah Kota Gorontalo dan + 70 % di wilayah Kabupaten Gorontalo dan menjangkau 5 kecamatan. Danau Limboto kini berada pada kondisi yang sangat memprihatinkan karena mengalami proses penyusutan dan pendangkalan akibat sedimentasi dan pembuangan sampah yang mengancam keberadaanekosistem dimasa yang akan datang. Semakin berkurangnya luasan perairan danau menyebabkan semakin menurunnya fungsi danau sebagai kawasan penampung air dan tempat hidup biota perairan sehingga berpotensi terjadinya banjir dan hilangnya organisme endemik yang ada di Danau Limboto.⁷⁸

Danau Limboto berfungsi pokok sebagai muara Sungai limboto dan 20 anak sungainya.⁷⁹ Das Limboto merupakan bagian dari satuan Wilayah Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (SWP-DAS) Bone-Bolango yang luasnya 91.004 ha dan termasuk salah satu DAS Prioritas dari DAS kritis di SWP-Das Bone-Bolango. Danau Limboto merupakan cekungan rendah atau laguna, yang merupakan muara sungai-sungai. Diantaranya : Ritengan, Alo Puhu, Marisa, Meluopo, Biyonga, Bulota, Talubongo dan sungai-sungai kecil dari sisi selatan : Olilumayango, Ilopopala, Huntu, Hutakiki, Langgilo.

Jika melihat dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Danau Limboto Pasal 6 (1) Pencegahan kerusakan

⁷⁸ Sri Yuningsih Noor dan Meriyanti Ngabito. Tingkat Pencemaran Perairan Danau Limboto Gorontalo. *Gorontalo Fisheries Journal*, Volume 1 Nomor 2, 2018. Hlm. 31

⁷⁹ Astri Suryandari dan Yayuk Sugianti. Tumbuhan Air Di Danau Limboto, Gorontalo: Manfaat Dan Permasalahannya. *Jurnal Bawal*, Volume 2 Nomor 4, 2009. Hlm. 151

Danau dilakukan dengan cara membuat dan melaksanakan regulasi, memantau mengawasi dan menegakkan hukum terhadap kegiatan-kegiatan yang berpotensi merusak Danau. Pasal ini mewajibkan pemerintah daerah untuk membuat suatu regulasi untuk mengatur dan memantau sekaligus melakukan upaya pencegahan terhadap kegiatan-kegiatan yang berpotensi merusak ekosistem Danau Limboto.⁸⁰ Pemerintah daerah juga berkewajiban mengawasi setiap kegiatan yang berlangsung di areal Danau, guna mewujudkan pengelolaan dan konservasi Danau Limboto menjadi lebih baik ke depannya. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal 11 memberikan wewenang kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan penyelenggaraan penataan ruang yakni berupa pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan ruang wilayah Kabupaten/Kota dan kawasan strategis Kabupaten/Kota. Hal ini juga berkenaan dengan pengelolaan serta pemanfaat wilayah Danau Limboto sebagai pusat ekonomi perikanan yang ada di Provinsi Gorontalo. Pengawasan pemerintah disini sangat diperlukan untuk menjamin terciptanya pengelolaan Danau Limboto secara baik dan berkesinambungan.

⁸⁰ Nirwan Junus, *Model Pengaturan Pengelolaan dan Pemanfaatan Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Bantaran Danau Limboto Provinsi Gorontalo*, (Universitas Negeri Gorontalo, Gorontalo, 2015). hlm 15

B. Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Akibat Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah di Bantaran Danau Limboto Provinsi Gorontalo

Setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan, demikian bunyi amanat konstitusional yang ditegaskan di dalam UUD 1945. Esensinya adalah bahwa negara ini tidak memandang status sosial dan jabatan yang dimiliki dan melekat pada setiap warga negara Indonesia, itu artinya pada semua aspek dan sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat dalam konteks Indonesia adalah menghendaki yang namanya persamaan (*equal*) pada semua level kemasyarakatan (stratifikasi sosial yang sama), termasuk dalam hal pemberian pelayanan administrasi yang ada di semua sektor, termasuk dalam sektor pemerintahan yang disertai tugas untuk menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat, baik yang berada tingkat pusat sampai dengan daerah.

Salah satu fungsi pelayanan kepada masyarakat yang dijalankan oleh pemerintah dalam hal administrasi, yakni administrasi di bidang pertanahan dimana secara fungsi dan kewenangan itu melekat kepada lembaga negara non kementerian, yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sebagaimana diketahui bahwa pengadministrasian pertanahan dijalankan secara terencana dengan standar operasional prosedur yang telah ditetapkan oleh BPN dengan memperhatikan persoalan pengimplementasian asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), sehingga dalam menjalankan tugas sebagai lembaga pelayanan kepada masyarakat dapat dipertanggungjawabkan secara etika dan moral dengan ketentuan hukum yang benar.

Badan Pertanahan Nasional harus bisa mempertanggungjawabkan semua langka dan kebijakan yang diambil dalam hal pengadministrasian persoalan pertanahan, sehingga jika terdapat kelalaian, maka ruang pertanggungjawaban harus menjadi pintu masuk dalam mengatasi masalah pertanahan yang timbul akibat kekeliruan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. kelalaian dan kekeliruan yang terjadi dalam pengadministrasian pertanahan, bisa saja bermuara kepada konflik horizontal dan vertikal jika tidak menggunakan pendekatan solutif yang baik dan benar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu permasalahan pertanahan yang terjadi akibat terdapat kekeliruan kebijakan yang diambil oleh peyelenggara administrasi pertanahan nasional yang dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo adalah persoalan kepemilikan tanah negara yang berada di kawasan daerah konservasi, yakni Danau Limboto, dimana hampir sebagian besar penduduk yang mendiami kawasan bantaran danau limboto telah memiliki hak kepemilikan hak atas tanah tersebut (dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat tanah), itu artinya terdapat kesalahan persepsi baik dilihat dari segi ekosistem alam yang secara peruntukan sebenarnya untuk kepentingan pelestarian danau limboto, dan juga secara hukum tidak dibenarkan bagi masyarakat untuk mendiami tanah negara yang secara teknis telah ditetapkan sebagai daerah konservasi, itu artinya daerah itu (bantaran danau limboto) tidak dapat dihuni, apalagi dengan bangunan pemukiman yang bukan semi permanen atau bangunan yang ada sekarang adalah rata-rata bangunan yang permanen. Demikian juga

persoalan kepemilikan lahan, bahwa daerah konservasi tidak bisa dijadikan sebagai lahan kepemilikan karena berada dalam penguasaan negara.

1. Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Kawasan Bantaran Danau Limboto

Tahapan pengadministrasian pertanahan adalah dilakukan dengan melalui pendaftaran tanah. Dalam Lingkup Provinsi Gorontalo, proses Pendaftaran Tanah dilakukan oleh BPN provinsi Gorontalo. Pendaftaran tanah mengacu kepada regulasi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dalam Pasal 1, bahwa: “Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disebut BPN RI adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”. Sedangkan dalam Pasal 2 disebutkan bahwa: “BPN RI mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan data yang dihimpun oleh peneliti tercatat BPN Provinsi Gorontalo menerbitkan 356 Sertipikat tanah yang ada di Kelurahan Lekobalo, Kecamatan Kota Barat, Kota Gorontalo.⁸¹ Sebagaimana diketahui bahwa kelurahan Lekobalo masuk dalam wilayah administratif Kota Gorontalo, dimana secara geografis Kelurahan Ini berada di bantaran danau Limboto yang melalui kebijakan Pemerintah telah ditetapkan menjadi

⁸¹ Sumber profil Desa dan Kelurahan lekobalo Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo.

wilayah konservasi, sehingga pada konsepnya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan maka daerah konservasi tidak bisa di jadikan lahan pemukiman penduduk apalagi sampai menjadi hak milik atas tanah tersebut.

Dalam sistem administrasi pertanahan di Indonesia, Kedudukan hukum sertipikat hak atas tanah yang merupakan hasil terakhir dari proses pendaftaran tanah dimana sertipikat hak atas tanah ini berlaku sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang akan digunakan sebagai alat bukti kepemilikan yang mempunyai kedudukan hukum yang kuat guna memberikan kepastian hukum terhadap setiap orang yang namanya tercantum di dalam sertipikat tersebut,⁸² tujuannya adalah menghindari problematika pertanahan, yaitu sengketa tanah. Kedudukan hukum sertipikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan sah atas tanah tidak hanya berlaku di Indonesia akan tetapi hampir di semua negara yang ada di dunia, dimana tata cara memperoleh hak atas tanah tersebut diatur di dalam sebuah peraturan perundangan undangan terkait pendaftaran tanah.

Proses pertanggungjawaban dalam sistem pertanahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai akibat pembatalan sertipikat tanah tidak bisa dilepaskan dari proses atau tahapan pengadministrasian pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dimana didahului dengan adanya pengurusan

⁸² Rozi Aprian Hidayat. Analisis Yuridis Proses Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Pada Kawasan Hutan. *Jurnal kajian Hukum Dan Keadilan*, Volume 4 Nomor 2, Agustus, 2016, Hlm 86

administrasi dalam bentuk permohonan yang dilakukan oleh para pemohon yang hendak melakukan pendaftaran tanah. Dalam pasal 2 Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas, yakni:⁸³

1) Asas sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama oleh para pemegang hak atas tanah.⁸⁴

2) Asas keamanan/aman

Asas ini di maksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu di selegarakan secara teliti dengan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jammnanan kepastian hukum sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) pendaftaran tanah tersebut.⁸⁵

3) Asas terjangkau

Asas ini di maksudkan untuk mempermuda jangkauan, dengan keterjangkauan bagi para penghadap-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah, pelayaana yang diberikan dalam rangka

83 I Dewa Ayu Widyani. Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, *Jurnal Hukum To-Ra*, Volume 1 Nomor 3 Desember 2015. Hlm. 202-203

84 Lihat pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

85 Lihat pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

penyelenggaraan pendaftaran tanah harus terjangkau oleh pihak yang memerlukan.⁸⁶

4) Asas mutakhir.

Asas ini menghendaki kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.⁸⁷

5) Asas terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di kantor pertanahan Kabupaten maupun kota yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

Dokumen-dokumen yang terkait dalam rangka pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :⁸⁸

1) Daftar tanah.

⁸⁶ Lihat pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁸⁷ Lihat pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 18

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

2) Surat ukur.

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

3) Daftar nama

Daftar nama adalah dokumen yang memuat dalam bentuk keterangan mengenai penguasaan fisik dengan suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai kepemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh perseorangan atau badan hukum tertentu.

4) Buku tanah

Dokumen dalam bentuk daftar memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah yang akan didaftar.⁸⁹ Sehingga dapat dikatakan bahwa, Pendaftaran tanah merupakan proses administrasi yang menjadi bagian dari kewenangan kantor pertanahan untuk menghasilkan sebuah sertifikat sebagai suatu tanda bukti hak kepemilikan atas sebidang tanah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa pendaftaran tanah merupakan salah satu sarana bagi pemerintah untuk melakukan pendataan atas hak suatu tanah. Pendataan ini

⁸⁹ Mira Novana Ardani. Tantangan Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Mewujudkan Pemberian Kepastian Hukum. *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019. Hlm. 224

mutlak diperlukan agar semua tanah yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia jelas kepemilikannya dan tidak menjadi tanah terlantar juga tidak terjadi kekacauan dalam hal penguasaan hak atas tanah yang bisa saja mengakaibtakan adanya konflik sosial, baik secara horizontal maupun secara vertikal.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan perihak hak atas tanah serta pemberian hak bukti hak sebagai alat Pemebuktian yang kuat. Pendaftaran atas suatu tanah harus dilakukan sesuai dengan prosedur sebagaimana yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) yang menegaskan bahwa:⁹⁰

“...Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis , dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya...”

⁹⁰ Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut diatas dapat diuraikan unsur-unsurnya yaitu :

1) Adanya serangkaian kegiatan

Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan lainnya, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara kepada tersedianya data yang di perlukan dalam rangka memeberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengelolaan data fisik dan data yuridis, dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegitaan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan

satuan rumah susun yang di daftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.⁹¹

2) Dilakukan oleh pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka ,memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan Instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya di lakukan oleh Kepala pertanahan Kabupaten dan kota yang ada di semua wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁹²

3) Secara terus-menerus, berkesinambungan

Menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data di kumpul dan tersedia harus di pelihara , dalam arti disesuaikan dengan keadaan yang terakhir.⁹³

Kegiatan pendfataran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan

⁹¹ Urip Santoso. (2010). *Op.cit*, hlm.14

⁹² *Ibid*

⁹³ *Ibid*

hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten/kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.⁹⁴

4) Secara teratur

Kata teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatannya pembuktiannya tidak selalu sama dengan hukum negara-negara yang menyetelenggarakan pendaftaran tanah.⁹⁵

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah adalah Undang Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tentang Tata Cara

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 15

Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, dan sebagiannya.⁹⁶

5) Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

Kegiatan pendaftaran tanah di lakukan karena adanya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah negara.⁹⁷

6) Pemberian surat tanda bukti hak.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak miliknya atas satuan rumah susun.⁹⁸

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang di maksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah , hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan masing-masing sudah di bukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁹⁹

7) Hak-hak tertentu yang membebaninya.

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 16

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ *Ibid*

Dalam pendaftaran tanah dapat di terjadinya objek pendaftaran tanah di bebani dengan hak yang lain. Misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak atas satuan rumah susun di jadikan jaminan utang dengan di bebani hak tanggungan, atau hak milik atas tanah di bebani dengan hak guna bangunan atau hak pakai.¹⁰⁰

Berdasarkan uraian diatas mengenai proses pendaftaran tanah sebagaimana ditegaskan di dalam peraturan perundang undangan terkait dengan pendaftaran tanah, maka jika dilihat dalam konteks pendaftaran tanah yang dilakukan oleh penduduk yang mendiami wilayah bantaran danau Limboto, maka dapat ditelusuri, apakah prosesnya sesuai dengan ketentuan hukum atau tidak, atau apakah prosesnya sesuai dengan prosedur formal yang telah ditetapkan dalam standar operasional prosedur yang ada di Badan Pertanahan ataukah tidak.

Perlu diketahui bahwa keadaan tanah bantaran sebelum berlakunya UUPA pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah bantaran tunduk pada ketentuan hukum adat. Peran Kepala Desa sebagai kepala pemerintahan di desanya berhak mengatur penguasaan dan pemilikan tanah bantaran serta menentukan kewajibannya kepada seseorang yang memiliki tanah tersebut. Salah satu kewajiban yang harus dipenuhi bagi para pemilik tanah bantaran yaitu membayar uang ganti rugi pemilikan kepada desa yang dipergunakan untuk membiayai pembangunan desanya. Besar kecilnya ganti rugi yang dibayar oleh pemilik tanah tersebut tergantung dari luas bidang tanah yang

¹⁰⁰ *Ibid*

dimilikinya dan kualitas tanah bantaran itu sendiri.¹⁰¹ Kenyataannya, penguasaan dan pemilikan tanah bantaran sebelum dan sesudah berlakunya UUPA belum diatur secara khusus mengenai batas luas tanah yang dapat dimiliki, sehingga dalam pemilikan tanah tersebut masih tergantung pada kemampuan dan kemauan dari masyarakat desa dan aparat pemerintahan desa itu sendiri. Hal ini jikalau dibiarkan secara terus menerus akan menyebabkan terjadinya ketimpangan dari adanya penguasaan dan pemilikan tanah bantaran, khususnya yang berada di wilayah bantaran danau Limboto. Oleh karena itu dalam proses pengaturan dan pengadministrasian persoalan pertanahan diserahkan kepada pemerintahan desa untuk membuat peraturan-peraturan yang diperlukan untuk mengatasi masalah tersebut, oleh karena itu, Kepala Desa bersama dengan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan tokoh masyarakat desa mengadakan musyawarah desa untuk membahas persoalan tersebut.¹⁰²

Salah satu hasil dari musyawarah yang dilakukan pada saat itu adalah kesepakatan untuk melakukan proses pendaftaran tanah secara resmi ke negara melalui sebuah proses pengadministrasian yang dimotori oleh kepala desa sebagai penanggungjawab pemerintahan yang berada di wilayah pedesaan tempatnya memimpin. Akan tetapi berdasarkan sejumlah keterangan yang berhasil dikumpulkan oleh peneliti¹⁰³, ditemukan fakta

¹⁰¹ Nirwan Junus, Dolot Alhasni Bakung, *Status Hukum....Op cit*, hlm. 52-53

¹⁰² *Ibid*

¹⁰³ Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Mantan Aparatur pemerintah Kelurahan Lekobalo yang berinisial F.N.S (sesuai dengan kesepakatan peneliti dengan responden untuk

bahwa hampir semua warga masyarakat yang diminta untuk melakukan pengurusan pendaftaran tanah mengaku bahwa mereka hanya memasukan sejumlah berkas-berkas seperti yang dibutuhkan dan diminta dalam proses pendaftaran tanah, akan tetapi sampai dengan mereka menerima sertipikat tanah tersebut, petugas dari Badan Pertanahan Nasional tidak pernah datang untuk melakukan pengukuran sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam ketentuan peraturan perundang undangan terkait dengan pendaftaran tanah.

Sebagaimana dalam proses pendaftaran tanah, sebelum sertipikat tanah tersebut diterbitkan, maka yang akan dilakukan terlebih dahulu adalah proses pengumpulan dan pengolahan data fisik, dimana proses ini dilakukan melalui pengukuran dan pemetaan dengan beberapa tahapan yakni: pembuatan peta daftar, penetapan batas bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, kemudian dilanjutkan dengan pembuatan daftar tanah, selanjutnya baru kemudian dibuatkan surat ukur. Langkah selanjutnya proses pembuktian hak yang dibarengi dengan proses pembukuan, setelah itu barulah kemudian dilakukan penerbitan sertipikat hak atas tanah yang memuat tentang data fisik dan data yuridis yang kemudian akan disimpan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah dalam bentuk dokumen yang memuat daftar umum mengenai tanah tersebut.

tidak mencantumkan namanya melainkan menggunakan inisial). Wawancara dilakukan dikediaman bapak F.N.S pada 3 Agustus 2020.

Mencermati alur dan proses sebelum kemudian dilakukan penerbitan sertipikat hak atas tanah di kawasan bantaran danau limboto tersebut, berdasarkan hasil temuan mengenai proses yang dilakukan sebagaimana telah uraikan sebelumnya bahwa BPN sama sekali tidak melakukan proses pengumpulan data fisik seperti proses pengukuran secara langsung ke lapangan sebelum kemudian didaftarkan untuk dibuatkan sertipikat.

Dengan demikian terdapat pelaksanaan ketentuan yang tidak dilewati dalam hal pengurusan dan penerbitan sertipikat tanah, terutama terkait dengan proses validasi data fisik yang seharusnya dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional yang berada di Provinsi Gorontalo pada saat itu sebelum kemudian memberikan atau menetapkan data yuridis sebagai alas dalam memberikan status hukum kepada para pemohon yang hendak mendaftarkan tanahnya. Tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang undangan sama artinya dengan tidak menaati prosedur formal yang telah ditentukan, dengan tidak menjalankan prosedur formal yang telah ditentukan, maka bisa dikatakan telah terjadi sebuah proses yang inprosedural dimana muaranya adalah maladministrasi dalam proses pendaftaran tanah.

2. Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah di kawasan Bantaran Danau Limboto

Berbicara tentang kedudukan hukum maka tidak dapat dilepaskan dari proses pengakuan yang diberikan melalui peraturan perundang undangan formal yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini sebagai

konsekuensi logis dari anutan prinsip negara hukum yang ditegaskan di dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tepatnya pada pasal 1 ayat (3) yang dengan terang menyinari pengakuan atas eksistensi negara hukum Indonesia bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum”.

Jika ditarik dalam konteks sistem pertanahan nasional dimana yang akan menentukan mengenai legal atau tidak legal sebuah proses pendaftaran tanah, maka hasil akhir dari pendaftaran tanah akan sangat menentukan mengenai kedudukan hukumnya, yakni sebuah sertipikat hak atas tanah. Oleh karena itu kedudukan hukum sertipikat hak atas tanah akan sangat menentukan mengenai kepemilikan yang akan melekat pada pemegang hak tersebut apakah akan sah atau tidak.

Sebagaimana diketahui bahwa sertipikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, Hal ini karena di Negara ini konsepsi sertipikat sebagai suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrumen yuridis bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pemerintahan Non Kementerian yang melaksanakan tugas di bidang pertanahan secara nasional. Pemberian sertipikat hak atas tanah adalah merupakan perwujudan dari pada salah satu tujuan pokok dari UUPA yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, Penegasan akan ketentuan itu terdapat di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria dan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah

Pasal 32 ayat (1) yang menegaskan bahwa :

“...Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan...”

Dikatakan demikian, karena selama tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan, sedangkan alat bukti lain tersebut hanya dianggap sebagai alat bukti permulaan dan harus dikuatkan oleh alat bukti yang lainnya. Jadi, sertipikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak penguasaan atas bidang tanah tertentu. Dimana data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat di simpulkan bahwa kedudukan hukum terhadap 356 sertipikat tanah yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo terhadap wilayah tanah bantaran Danau Limboto yang berada di Kelurahan Lekobalo Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo secara hukum memiliki kedudukan sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Namun kemudian kedudukan hukum yang melekat pada sertipikat tanah tersebut menjadi dilematis sebab kepemilikan tanah tersebut masuk dalam penguasaan negara karena danau Limboto

adalah daerah Konservasi yang kemudian membutuhkan dukungan untuk dilakukan revitalisasi sebab telah mengalami pendangkalan sampai dengan hari ini. Jika kepemilikan hak atas tanah tersebut dipertahankan akan mengancam ekosistem danau sebagai daerah serapan aliran sungai, sehingga selayaknya tidak dapat ditinggali apalagi kemudian dibangun bangunan-bangunan permanen diatas tanah bantaran danau Limboto tersebut.

Gambar 1
Bangunan Permanen Pada Saat Kemarau



Sumber: Lokasi Pemukiman Kelurahan Lekobalo

Gambar 2
Bagunan Permanen pada saat Musim Hujan



Sumber: Lokasi Pemukiman Kelurahan Lekobalo

Memperhatikan gambar di atas, maka akan terlihat bagaimana kemudian kondisi yang sangat kontras jika dilihat pada saat musim kemarau bisa dilihat kondisi rumah permanen tersebut pada saat musim penghujan, sebagai catatan pada saat peneliti melakukan pengambilan photo dilakukan

pada waktu yang berbeda (musim penghujan dan musim kemarau) hal ini dilakukan untuk melihat bagaimana kondisi danau Limboto sangat mempengaruhi kondisi Lingkungan yang ada disekitarnya, sebab dengan adanya pemukiman menyebabkan fungsi danau sebagai daerah serapan akan terganggu, dampaknya sangat terasa apabila musim hujan mulai datang, sejumlah anak sungai yang bermuara ke danau Limboto sangat terganggu akibat terhalang dengan penyempitan aliran sungai karena bantaran danau telah dipenuhi dengan pemukiman.

Oleh karena, maka persoalan keabsahan kepemilikan atas sertipikat tanah, khususnya sertipikat tanah yang dimiliki oleh masyarakat yang berada di Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo terutama yang bermukim diatas bantaran Danau Limboto perlu kemudian untuk pertanyakan, sebab sesuai dengan ketentuan paraturan perundang undangan, terutama melalui Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto telah menegaskan bahwa danau Limboto adalah daerah konservasi yang tidak bisa digangu gugat ekosistemnya apalagi untuk dijadikan lahan pemukiman terutama sepanjang 100 (seratus) meter dari bantaran danau, namun yang terjadi adalah justru bukan lagi bantaran danau yang ditinggali, melainkan danaunya yang direklamasi untuk dijadikan sebagai lahan pemukiman.

Dengan demikian, jika memperhatikan Sertipikat tanah yang menjadi pegangan masyarakat kelurahan Lekobalo sebagai tanda Bukti Kepemilikan tanah yang ada di bantaran danau Limboto patut di pertanyakan

keabsahannya. Hal ini di akibatkan oleh keluarnya Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto yang menegaskan bahwa danau Limboto merupakan daerah konservasi dan termasuk dalam area konservasi adalah bantaran danau limboto.

Mencermati berbagai macam penjelasan yang terdapat di dalam peraturan perundang undangan yang mengatur tentang sistem pertanahan nasional dan juga dikaitkan dengan peraturan perundang undang yang mengatur tentang daerah konservasi danau, dalam hal ini adalah danau limboto, Maka secara yuridis formal adanya penguasaan tanah di bantaran danau, dalam hal ini adalah danau limboto bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini Berangkat dari penjelasan di atas pada pasal 18 UUPA yang meyakini bahwa:

“...Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang...”

Jika di tarik dalam konteks kepentingan umum. maka Danau limboto tersebut dipergunakan atau di peruntuhkan untuk kepentingan umum karena wilayah tersebut masuk dalam wilayah konservasi sesuai dengan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto.

Jika mencermati penjelasan pada pasal 27 UUPA tentang hak milik atas tanah, terhapuskan apabila tanah yang dikuasai adalah tanah yang di

peruntuhkan untuk kepentingan umum dan jika melihat pada fakta bahwasanya bantaran danau masuk dalam kategori kepentingan umum hal ini sesuai dengan adanya Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto Pasal 1 ayat 8 yang mengatakan bahwa:

“..Batas danau adalah pertemuan antara muka air danau dan daratan berjarak 100 M dari batas sempadan ke arah danau..”

Maka dari itu berarti bahwa 100 (seratus) meter dari bantaran danau itu dikuasai oleh negara dan tidak bisa dipergunakan untuk kepentingan pribadi termasuk dalam hal ini adalah untuk mendirikan bangunan permanen dan atau dipergunakan untuk mendirikan usaha yang mana itu akibat dari aktifitas itu dapat menaganggu upaya revitalisasi dan konservasi danau.

Akibat hukum atas kepemilikan sertipikat tanah yang ada dibantaran Danau Limboto khususnya yang ada di Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo dengan sendirinya secara yuridis dianggap tidak memiliki kekuatan hukum, hal di karenakan sertipikat tanah tersebut diterbitkan di atas tanah negara yang masuk dalam daerah konservasi, dimana daerah konservasi tersebut masuk dalam penguasaan negara yang berkaitan dengan kepentingan umum sehingga jika merujuk pada penjelasan UUPA pasal 27 maka sertikat tanah yang telah dimiliki oleh warga yang bertempat tinggal di bantaran Danau Limboto khususnya Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo dinyatakan batal demi hukum dan dapat di batalkan di karenakan tidak

memenuhi Pasal 1320 KUHpd yaitu yang pertama adanya kata sepakat, kecakapan para pihak, suatu hal, suatu sebab yang halal dan juga dalam pembatalan ini dapat dikatakan bahwa batalnya sertipikat ini cacat dalam kehendak seperti yang dijelaskan dalam pasal 1321 sampai pasal 1328 yaitu Mengatur tentang perjanjian yang telah ditutup atas dasar adanya cacat dalam kehendak dalam kelompok perjanjian yang mengandung “cacat dalam kehendak” dalam doktrin dimasukkan perjanjian-perjanjian yang mengandung unsur “kesesatan, paksaan atau penipuan” pada saat lahirnya perjanjian. Belakangan juga dimasukkan ke dalamnya perjanjian yang timbul atas dasar adanya “penyalahgunaan keadaan” maka dapat disimpulkan yaitu “sepakat” yang diberikan atas dasar kesesatan, paksaan dan penipuan (dan kemudian juga penyalahgunaan-keadaan), bukanlah “sepakat” sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1320 sub 1 B.W., karena sepakat yang telah diberikan sebagai akibat adanya kesesatan, paksaan, penipuan dan penyalah-gunaan keadaan, bukan merupakan sepakat yang sah dan karenanya bisa dituntut pembatalannya.. .

Hal ini diperkuat dengan melakukan wawancara dengan Bapak Tuter P. Purbosayekti mengatakan:¹⁰⁴

“...Bahwa wilayah konservasi tersebut tidak bisa untuk dihuni atau dimiliki oleh sekumpulan orang untuk di buatnya sertipikat tanah dari wilayah konservasi tersebut di karenakan akan merusak fungsi dari kawasan danau yang di maksud dengan wilayah konservasi adalah Danau,sungai,laut, dan hutan di karenakan dari kawasan tersebut di kuasai oleh negara berbicara juga tentang sertipikat yang sudah di

¹⁰⁴ Hasil wawancara dengan bapak Tuter P. Purbosayekti (Kepala Seksi hubungan hukum Pertanahan BPN Provinsi Gorontalo) wawancara dilakukan pada 5 Agustus 2020.

keluarkan BPN di wilayah konservasi maka status sertipikat tersebut dianggap batal karena status tanah yang telah di keluarkan sertipikat tersebut berdiri di atas tanah negara... ”

Berdasarkan wawancara dengan bapak Tuter P. Purbosayekti ditemukan fakta bahwa wilayah konservasi dilarang untuk mendirikan bangunan baik untuk masyarakat dan badan swasta hal di karnakan bahwa di dalam UUPA jelas melarang adanya pendirian bangunan di daerah konservasi dalm hal ini bentaran danau limboto. Oleh karna adanya Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No.1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto yang menetapkan kawasan danau limboto berada dalam daerah konservasi maka berdasarkan wawancara yang di lakukan oleh peneliti bersama dengan Bapak Tuter P. Purbosayekti Kepala Seksi hubungan hukum Pertanahan BPN Provinsi Gorontalo, beliau mengatakan bahwa sejak adanya peraturan deareh tersebut BPN Provinsi Gorontalo tidak lagi mengeluarkan Sertifikat kepemilikan tanah yang berada di bantaran Danau limboto termasuk penerbitan sertipikat kepemilikan tanah yang ada di bantaran danau limboto yang ada di kelurahan Lekobalo, Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo.

Masalah yang kemudian muncul adalah, jika kemudian sertipikat yang menjadi pegangan masyarakat yang berjumlah 356 sertipikat batal demi hukum atau dapat di batalkan dihapuskan maka syarat batal yang di maksud yaitu sesuai Pasal 1265 KUHPerdara: “Suatu syarat batal adalah syarat yang bila dipenuhi akan menghapuskan perikatan dan membawa segala sesuatu kembali pada keadaan semula, seolah-olah tidak pernah ada suatu perikatan.”, maka yang perlu dipertanyakan adalah apakah Kemudian

masyarakat bersedia untuk meninggalkan lahan yang sudah mereka tempati selama bertahun-tahun lamanya, dan untuk itu peneliti telah mengambil sampel tentang tanggapan masyarakat berkaitan dengan keabsahan kepemilikan sertipikat mereka yang batal demi hukum atau dapat di batalkan karna lahan yang mereka tempati masuk dalam areal konservasi.

Tabel 2.1
Data Responden Pemilik sertipikat Tanah

No	Nama	Umur	Pekerjaan	Tahun Kemilikan Sertipikat
1	Hasudi Polingaala	57 tahun	Nelayan/Abang Bentor	Tahun 2007
2	Yusuf Anune	62 tahun	Nelayan	Tahun 2007
3	Satria Latif	40 tahun	Nelayan	Tahun 2007
4	Raden Tuliabu	57 tahun	Ketua RW	Tahun 2007
5	Bambang Djafar	42 tahun	Nelayan	Tahun 2007
6	Risman Domili	53 tahun	Pedagang	Tahun 2007
7	Sairah Juaah	49 tahun	Nelayan/pedagang	Tahun 2007
8	Harianto Luao	44 tahun	Nelayan/Abang Bentor	Tahun 2008
9	Faisal Hamuda	30 tahun	Nelayan/Abang Bentor	Tahun 2008
10	Arlan Neu	35 tahun	Nelayan/Abang Bentor	Tahun 2008

Sumber: *Wawancara Bersama Masyarakat Kelurahan Lekobalo*

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa sertipikat kepemilikan tanah yang dimiliki oleh masyarakat kelurahan lekobalo sebagian besar dimiliki sebelum adanya Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No.1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto, oleh karna itu dapat di katakan bahwa sebelum adanya Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 tahun

2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto dimana menetapkan Danau Limboto sebagai daerah konservasi, maka sertifikat yang dimiliki oleh masyarakat Sah menurut hukum.

3. Proses Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Dalam konteks hukum administrasi, proses yang maladministrasi sama artinya dengan cacat hukum atau tidak memiliki kekuatan hukum sehingga bisa saja keputusan yang telah dikeluarkan kemudian dibatalkan atau batal demi hukum. Dalam konteks pembatalan sertifikat hak atas tanah yang berada di kawasan bantaran danau Limboto menjadi dilematis, sebab dalam hukum administrasi dikenal adanya asas praduga keabsahan (*rechtmatic*), dimana asas ini menegaskan bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pejabat administrasi yang menjalankan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang undangan negara dianggap sah menurut hukum.¹⁰⁵

Dalam konteks sistem pertanahan nasional pelaksanaan kewenangan yang dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo dalam melakukan pengadministrasian sistem pertanahan nasional khususnya yang ada di Provinsi Gorontalo. dalam peraturan perundang undang terkait dengan sistem pertanahan nasional dikenal dengan yang namanya sistem pembatalan sertufikat tanah, hal ini sebagai konsekuesi logis dari sebuah tindakan yang tidak sesuai dengan aturan atau terdapat cacat prosdur yang dilakukan pada saat proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh BPN,

¹⁰⁵ Ridwan HR.. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), hlm. 174

atau bisa juga kemudian tanah tersebut setelah tanah tersebut mendapatkan sertipikat kemudian terdapat pihak-pihak yang mengajukan gugatan kepemilikan atas tanah tersebut.

Tindakan yang dilakukan oleh BPN Provinsi Gorontalo, pada saat melakukan proses pendaftaran tanah, terdapat proses atau langkah yang tidak dilakukan sampai dengan hasil akhir dari proses pendaftaran, yakni menghasilkan sertipikat. Proses yang tidak dilakukan adalah pengumpulan data fisik seperti tidak melalui proses pengukuran sebagai bentuk validasi mengenai letak geografis, sehingga bisa dikatakan bahwa terdapat cacat administrasi yang dilakukan oleh BPN, dimana akibat dari cacat administrasi itu adalah pembatalan sertipikat tanah.

Salah satu permasalahan dalam kepemilikan tanah adalah batalnya sertipikat yang diatur dalam UUPA pasal 27 tahun 1960 dinyatakan bahwa hak milik hapus bila;

- a. Tanahnya jatuh kepada negara:
 1. Karena Pembatalan hak menurut pasal 18 UUPA Bahwa untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memberikan ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang.
 2. Karena penyerahan sukarela oleh pemiliknya.
 3. Karena ditelantarkan

4. Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2) UUPA¹⁰⁶

b. Tanahnya musnah

Penjelasan Pasal 27 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, menjelaskan bahwa Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Pembatalan Hak Karena Cacat Hukum Administratif, yaitu Pembatalan secara langsung, tanpa melalui proses peradilan. Pembatalan secara langsung ini dapat ditempuh apabila dalam permohonan hak yang bersangkutan terdapat cacat hukum administratif berdasarkan Pasal 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 seperti :

a. Terjadi kesalahan prosedur;

¹⁰⁶ Pasal 21 ayat (3):

Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undangundang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Pasal 26 ayat (2):

Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatanperbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

- b. Terjadi kesalahan penerapan peraturan perundangan;
- c. Terjadi kesalahan Subjek hak;
- d. Terjadi kesalahan Objek hak;
- e. Terjadi kesalahan perhitungan luas;
- f. Terjadi kesalahan jenis hak;
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah; 8. Terdapat data yuridis atau data fisik yang tidak benar, atau;
- h. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Pembatalan sertipikat hak atas tanah merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa hak atas tanah yang disebabkan suatu keputusan pemberian hak dan/atau sertipikat hak atas tanah yang merupakan keputusan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan mengandung cacat hukum administratif atau melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Sertipikat sebagai tanda bukti hak, bilamana dikaitkan dengan sistem publikasi di Indonesia, maka menganut sistem publikasi negatif yang mengarah kepada publikasi positif, dimana pemegang sertipikat dianggap sebagai pemilik hak atas tanah. Mengenai kekuatan hukum sertipikat sebagai tanda bukti hak, ketentuan Pasal 32 PP Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut

sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Dalam hak atas suatu bidang tanah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama seseorang atau badan hukum, maka yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan/atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.¹⁰⁷

Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, Pasal 1 angka (12) menegaskan mengenai rumusan pembatalan hak atas tanah, yaitu Pembatalan keputusan mengenai suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, pengertian dari pembatalan hak atas tanah yaitu Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat

¹⁰⁷ Hal ini berarti selama pendaftar beritikad baik dan secara nyata menguasainya apabila penguasaan sertipikat sudah lebih dari 5 (lima) tahun, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut akan pelaksanaan hak tersebut

hukum administrasi dalam penerbitannya, atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan kedua peraturan tersebut Hasan Basri memberikan penjelasan perbandingan bahwa:¹⁰⁸ Definisi yang ada dalam Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 itu definisinya lebih luas dan tegas dari rumusan yang disebutkan dalam Pasal 1 angka (12) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan menurut Pasal 1 angka (14) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 itu pembatalan tidak saja dapat dilakukan terhadap keputusan pemberian hak atas tanah, tetapi juga dapat dilakukan terhadap sertipikat hak atas tanah, meskipun dengan batalnya keputusan pemberian hak atas tanah maka sertipikat hak atas tanah serta merta menjadi batal juga.

Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 menyatakan bahwa cacat hukum administratif adalah: Kesalahan prosedur; Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; Kesalahan subjek hak; Kesalahan objek hak; Kesalahan jenis hak; Kesalahan perhitungan luas; Terdapat tumpang tindih hak atas tanah; Data yuridis atau data fisik tidak benar; serta Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administrative.¹⁰⁹

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka dapat diketahui bahwa meskipun telah lahir sertipikat hak atas tanah dan mempunyai kekuatan

¹⁰⁸ Hasan Basri, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, (Jakarta: Bina Cipta, 1989), hlm. 45

¹⁰⁹ Fani Martiawan Kumara Putra. Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administratif Serta Implikasinya Apabila Hak Atas Tanah Sedang Dijaminkan. *Jurnal Perspektif*, Volume 20 Nomor 2, Mei, 2015, Hlm. 109-110

pembuktian yang kuat, bukan berarti dapat bebas dari gugatan orang lain yang berkeberatan atas penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut. Selain itu juga dapat terjadi cacat administratif dalam penerbitannya, maka dari itu konsekuensi yuridisnya adalah pembatalan atas sertipikat hak atas tanah tersebut tersebut.

Dengan demikian, maka 356 Sertipikat tanah yang dimiliki oleh masyarakat yang berada di Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo batal demi hukum dan dapat di batalkan sebab terdapat kecacatan administrasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo. selain itu juga sertipikat tersebut bisa juga dihapuskan sebab samapi dengan saat ini Kelurahan Lekobalo masuk dalam bantaran Danau Limboto yang merupakan tanah negara dan ditetapkan sebagai daerah Konservasi. Dengan status penguasaan negara atas tanah tersebut, maka secara hukum masyarakat tidak bisa menjadikan tanah tersebut sebagai tempat pemukiman, selain berada di daerah menjadi serapan dan aliran air sungai, bantaran danau Limboto juga dengan tegas dinyatakan tidak bisa dijadikan sebagai areal pemukiman, apalagi sampai menjadikan tanah tersebut menjadi hak milik. Jadi dengan sendirinya status kepemilikan atas tanah tersebut menjadi hapus, atau bisa juga dikatakan batal.

4. Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Akibat Pembatalan Sertipikat Tanah

Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo secara wewenang adalah lembaga yang menjalankan fungsi administrasi pertanahan di wilayah Provinsi Gorontalo, Sehingga atas pelaksanaan wewenang tersebut,

maka harus dibarengi dengan tanggungjawab secara etik dan moral dengan pelaksanaan hukum secara banar. Selain itu juga jika terdapat tindakan yang keliru yang dilakukan oleh BPN sudah seharusnya tindakan tersebut diperbaiki dengan meluruskan kembali prosedur yang seharusnya. Demikian juga sebagai akibat dari tindakan menerbitkan sertipikat tanah yang berada di Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo.

Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dengan jelas mengatakan bahwa: “Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara”. Berdasarkan penjelasan pasal tersebut, dengan status penguasaan negara atas tanah bantaran danau Limboto, maka seharusnya BPN tidak memberikan status kepemilikan lahan tersebut kepada masyarakat. Oleh karena telah diberikan sertipikat tanah tersebut, pembatalan atau pengapusn setifikat tanah menjadi suatu jawaban atas masalah tersebut.

Wewenang Pembatalan Hak Atas Tanah telah diatur dalam ketentuan Pasal 12 dan 14 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, pada bagian keenam Pasal 12 disebutkan bahwa Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi memberikan keputusan mengenai:

- (2) Pembatalan Keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya;
- (3) Pembatalan Keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangan pemberiannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Selanjutnya pada Pasal 14 mengenai wewenang Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yaitu :

- (1) Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten /Kotamadya sebagaimana dimaksud dalam Bab II dan Bab III.
- (2) Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya sebagai mana dimaksud dalam Bab II dan Bab III apabila atas laporan Kepala Kantor Wilayah Badan

Pertanahan Nasional Provinsi hal tersebut diperlukan berdasarkan keadaan di lapangan.

Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten /Kota.

Dari bunyi kedua Pasal diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan Surat keputusan pembatalan hak atas tanah adalah:

- (1) Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan kewenang an Atributif;
- (2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi berdasarkan pelimpahan ke wenangan meliputi: Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten /Kota yang terdapat cacat hukum dalam penerbitan nya, Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangan pemberian dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota dan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Provinsi Gorontalo, beliau mengatakan bahwa:¹¹⁰

...”Persoalan Pertanggung jawaban BPN dalam hal pembatalan sertipikat tanah sebagai akibat dari terdapat prosedur yang tidak dilakukan dan di jalankan BPN dalam hal pendaftaran terhadap tanah yang dimiliki oleh masyarakat Kelurahan Lekobalo Kecamatan Kota Barat, Kota Gorontalo, secara formal BPN tidak bertanggungjawab dalam hal ganti rugi dalam bentuk biaya atas pembatalan sertipikat tersebut, karena BPN tidak mempunyai kewenangan atas hal itu”...

Berdasarkan hasil wawancara sebagaimana telah diungkapkan oleh Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Provinsi Gorontalo, dapat disimpulkan bahwa BPN tidak bertanggungjawab secara langsung akibat pembatalan sertipikat atau juga penghapusan atas bukti kepemilikan tanah tersebut dalam bentuk pengantian biaya akibat terjadi cacat administrative yang dilakukan oleh BPN, Tugas BPN hanya sebatas pembatalan dan penghapusan.

Sangatlah jelas bahwa BPN RI selain diberikan tugas dan tanggung jawab untuk melakukan kegiatan administratif pertanahan mulai dari pendataan tanah sampai penerbitan sertipikat, oleh karena itu BPN merupakan Badan atau Lembaga satu-satunya yang harus bertanggung jawab (tergugat) dalam hal terjadi sengketa. Namun tugas tersebut haruslah dijalankan oleh karena mengingat bahwa BPN adalah badan yang

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Tuter P. Purbosayekti, S.P., M.Eng sebagai Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Provinsi Gorontalo. wawancara dilakukan pada 5 Agustus 2020.

berwenang menerbitkan sertipikat untuk itu pencabutan atau pembatalannyapun harus oleh BPN.

Namun, sebagai akibat penetapan danau Limboto sebagai daerah konservasi, oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo melalui Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No.1 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto, maka sertipikat tanah yang ada di daerah konservasi khususnya Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo dengan sendirinya terhapuskan sebab tanah tersebut masuk dalam penguasaan negara. Oleh karena itu dengan hapusnya kepemilikan sertifikat tersebut maka sesuai dengan Pasal 18 UUPA yang mengatakan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”

Dengan demikian maka Pemerintah Provinsi Gorontalo wajib mengganti kerugian sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah akibat batalnya sertipikat kepemilikan tanah. Berdasarkan wawancara yang peneliti lakukan, bahwa sebagian besar masyarakat Kelurahan Lekobalo yang memegang sertipikat bersedia untuk meninggalkan pemukiman mereka asalkan ada ganti rugi yang di berikan kepada mereka. Seperti yang di ungkapkan oleh Bapak **Yusuf Anune** bahwa:

“Kalau memang torang pe sertipikat ini tahapus karna alasan Torang tinggal di wilayah Konservasi danau limboto, maka torang bersedia untuk pindah asalkan ada ganti rugi untuk torang pe tanah dari pemerintah, misalnya torang di kase pindah ke daerah di luar wilayah

konservasi ini dan untuk torang pe rumah juga harus di ganti dan di bekeng yang baru oleh pemerintah”.

(Jika Sertipikat Kami dihapuskan dengan alasan kami mendiami wilayah konservasi, maka kami bersedia jika direlokasi asalkan pemerintah memberikan ganti rugi atas tanah kami, misanya kami dipindahkan ke luar wilayah konservasi (danau Limboto), kemudian rumah kami harus diganti juga oleh pemerintah dengan rumah yang baru).

Hal senada juga disampaikan oleh Ibu **Satria Latif**, beliau mengatakan bahwa:

“kondisi Pemukiman di sini memang sangat memperhatikan, biasanya kalau banjir disini berbulan-bulan baru turun itupun turunnya juga cuman sebentar, jadi kalau pemerintah mau mengganti kerugian sertipikat dengan mo kase pindah lokasi perumahan disini ketempat yang bebas banjir, maka torang mau sekali. Tapi kalau pemerintah tidak mau ganti rugi torang pe sertipikat. Torang lebe bae bertahan disini dengan kondisi bagini.

(Kondisi pemukiman di sini memang sangat memperihantinkan, jika terjadi banjir biasanya akan berlangsung berbulan-bulan baru kemudian airnya surut, surutnya juga sebentar. Jadi pemerintah mau mengganti kerugian tanah dengan memindahkan lokasi perumahan kami ke lokasi yang bebas banjir, maka kami sangat setuju. Tapi jika pemerintah tidak mengganti kerugian sertipikat kami, maka kami akan tetap bertanah disini dengan kondisi seperti ini)”

Demikian halnya dengan apa yang disampaikan oleh bapak **Raden Taliabu** selaku Ketua RW 3 kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo, beliau mengatakan bahwa:

“hampir sebagian besar masarakat sini terutama yang memegang sertipikat itu sebenarnya bersedia untuk dibatalkan atau dihapuskan sertipikatnya, tapi itupun kalau pemerintah bersedia untuk mengganti keruagian masyarakat yang ada disini, terutama yang ada sertipikat tanah. Kalau tidak, mereka juga tidak mau kalau dibatalkan sertipikat kemudian tidak mendapatkan ganti rugi. Lebih baik mereka bertahan disini.

Dari 10 orang responden yang peneliti wawancara 90% mengatakan bahwa mereka bersedia untuk dibatalkan sertipikat tanahnya asalkan ada ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sertipikat mereka yang dibatalkan. Dari 10 responden tersebut terdapat satu responden yang menjawab hal berbeda, yakni bapak **Risman Domili**, ia mengatakan bahwa:

“saya tidak setuju jika saya punya sertipikat ini dibatalkan oleh pemerintah karna torang ini so hampir puluhan tahun tinggal disini. Jadi saya tidak setuju kalau saya punya sertipikat ini dibatalkan walaupun itu pemerintah mau ganti rugi”.

(saya tidak setuju jika sertipikat ini dihapuskan oleh pemerintah, karena kami semua sudah mendiami daerah ini selama puluhan tahun. Jadi saya tidak setuju jika sertipikat saya dibatalkan, walaupun pemerintah bersedia untuk melakukan ganti rugi).

Berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa secara fungsi dan wewenang, BPN diberikan tugas untuk melakukan proses pendaftaran tanah samapi dengan menerbitkan sertipikat atas tanah tersebut, demikian juga sebagai akibat kewenangan tersebut, maka BPN juga memiliki tanggungjawab untuk meluruskan beberapa kekeliruan yang dilakukan akibat terdapat prosedur yang tidak dijalankan sehingga berakibat terhadap cacatnya proses pendaftaran tanah tersebut (cacat administratif) sehingga BPN memiliki kewenangan untuk membatalkan dan menghapuskan kepemilikan atas tanah bantaran Danau Limboto. Oleh karena BPN tidak berwenang memberikan ganti kerugian atas hapusnya sertipikat tanah tersebut, maka sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Provinsi Gorontalo atas penetapan Danau Limboto Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No.1 tahun

2008 Tentang Pengelolaan Danau Limboto sebagai daerah konservasi, maka pemerintah Provinsi Gorontalo harus memberikan ganti kerugian atas sertipikat atas tanah yang dibatalkan oleh BPN sebagai akibat penetapan status penguasaan negara.

C. Tanggung Jawab PPAT Dalam Pemberian Pembebanan Hak Tanggungan Di Atas Tanah Negara Di Danau Limboto

Aktifitas bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak akan pernah lepas dari sebuah proses interaksi yang melibatkan pihak lain dalam mengentaskan berbagai macam persoalan dan kebutuhan yang berkaitan dengan sistem pelayanan sosial kemasyarakatan, salah satunya adalah pemberian jasa pelayanan terhadap aspek kepastian dalam persoalan perjanjian atau juga kesepakatan yang memiliki konsekuensi hukum yang mengikat bagi siapa saja yang melakukan sebuah perjanjian ataupun kesepakatan yang melibatkan lebih dari 1 (satu) pihak di dalam perjanjian tersebut.

Pemahaman tentang perjanjian ini tidak akan pernah bisa dilepaskan dari landasan utama syarat sah sebuah perjanjian sebagaimana ditegaskan di dalam pasal 1320 Kitab Undang Undang Hukum Perdata, bahwa syarat sah sebuah perjanjian yaitu : “kesepakatan, kecakapan, kedua ini di jadikan syarat subjektif dan suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal” syarat objektif bisa dikatakan baik dan diperbolehkan menurut hukum adalah “terdapat kata sepakat antara para penghadap yang membuat perjanjian tersebut, dibuat atas dasar sebuah proses yang halal, dan dilaksanakan dengan dasar antara pihak mengerti akan perjanjian yang akan dibuat tersebut (cakap hukum). Kata “sepakat” merupakan pintu masuk

untuk mengejawantahkan berbagai tindakan-tindakan yang memiliki konsekuensi hukum sebagai pengikat antara para penghadap yang bersepakat, hal ini ditegaskan di dalam KUHPerdara, bahwa perjanjian yang dibuat dan sepakati oleh para penghadap memiliki kekuatan hukum layaknya peraturan perundang-undangan, dimana secara teknis hukum akan menjadi semacam pegangan dalam bentuk akta kontraktual terhadap para penghadap. Jika salah satu pihak melakukan cedera janji, maka pihak lain dapat menuntut sebagai sebuah tindakan wanprestasi atas perjanjian yang telah dibuat dan disepakati. Salah satu perbuatan hukum yang memerlukan aspek kepastian hukum di dalamnya adalah proses pendaftaran tanah.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah, masyarakat memerlukan kepastian hukum dalam pelayanan jasa yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur hal yang berkaitan dengan jasa pelayanan masyarakat atau jabatan yang berhubungan dengan kepentingan akan tanah melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa: “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun”¹¹¹

¹¹¹ Kadek Cahya Susila Wibawa. Menakar Kewenangan dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perspektif *Bestuurs Bevoegdheid*. Jurnal *Crepido*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm. 42

Pemerintah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana amanat Pasal 19 ayat (1) UUPA. Hal tersebut untuk menjamin kepastian hukum dalam bidang pertanahan, karena pendaftaran merupakan satu-satunya pembuktian dan pendaftaran merupakan syarat sahnya peralihan hak.¹¹² Ketentuan tersebut menjadi dasar didapatkannya Kewenangan atributif.¹¹³ kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Kewenangan atribusi tersebut merupakan bentuk penugasan oleh hukum atas wewenang kepada suatu badan atau pejabat administrasi (pemerintah). Lebih lanjut Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, pemerintah melimpahkan atau mengalihkan kewenangan tersebut kepada PPAT. Hal tersebut berarti kewenangan pendaftaran tanah yang dimiliki oleh PPAT diperoleh secara delegasi (kewenangan delegatif). Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan terlihat jelas alur pemahaman tentang bagaimana pemerintah (BPN) mendapatkan wewenang atributif dan berdasarkan wewenang tersebut didelegasikan kepada PPAT. Pengalihan wewenang dari BPN kepada PPAT sebagai delegataris, mengakibatkan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih

¹¹² Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, hlm. 12; sebagaimana dikutip kembali oleh Dona Christin, "Analisis Atas Diketahuinya Cacat Yuridis Pada Akta Jual Beli Tanah Dan Rumah Yang Dibuat Oleh PPAT (Putusan Mahkamah Agung No. 2333 K/Pdt/2015)", *Premise Law Journal*, Vol. 14, Issue 3, 2017, hlm. 2

¹¹³ Secara umum dalam hukum administrasi negara, disebutkan sumber wewenang dapat diklasifikasi menjadi dua, yaitu: atribusi dan pelimpahan wewenang, baik secara delegasi maupun secara mandat. Kewenangan atribusi (atributif) merupakan wewenang asli yang diperoleh langsung atau merupakan penciptaan wewenang oleh legislator. Delegasi merupakan pelimpahan atau pengalihan wewenang oleh suatu badan administrasi kepada badan administrasi lain, untuk mengambil keputusan yang pelaksanaannya di bawah tanggung jawabnya sendiri (badan/pejabat penerima delegasi). Mandat merupakan wewenang yang dilimpahkan kepada mandataris (penerima mandat) yang sewaktu-waktu dapat ditarik oleh mandataris.

pada delegataris (PPAT). Mendasarkan pada hal tersebut, maka BPN (pemberi wewenang) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas “*contrarius actus*”.¹¹⁴

Perlu diketahui bahwa Kedudukan PPAT sebagai pejabat umum dipertegas keberadaannya dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Selanjutnya dalam perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia, kedudukan PPAT sebagai pejabat umum dikukuhkan dalam Pasal 1 butir 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sebagai pejabat umum PPAT berwenang membuat akta-akta mengenai tanah, harus memiliki kemampuan dan kecakapan khusus di bidang pertanahan agar akta yang dibuatnya tidak menimbulkan masalah dikemudian hari, mengingat akta yang dibuatnya adalah akta otentik yang dapat digunakan sebagai alat bukti, dan mempunyai kekuatan mutlak mengenai hal-hal atau peristiwa yang disebut dalam akta. Oleh karena itu, akta PPAT wajib dibuat sesuai dengan peraturan ke-PPAT-an, sehingga dapat dijadikan dasar kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan, agar dikemudian hari tidak timbul gugatan atau tuntutan terhadap para penghadap yang merasa dirugikan.

Jumlah PPAT yang tercatat sampai Pebruari 2019 di Indonesia adalah sebanyak 15.138 orang PPAT.¹¹⁵ PPAT mempunyai peranan yang sangat vital di

¹¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 121.

¹¹⁵ Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Jakarta, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019), hlm. 11

dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyatakan sebagai berikut:

1. PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.¹¹⁶
2. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
 - a) Pembebanan Hak Tanggungan;
 - b) Tukar menukar;
 - c) Hibah;
 - d) Pemasukan ke dalam perusahaan;
 - e) Pembagian hak bersama;
 - f) Pemberian HGB/HP atas tanah hak milik;
 - g) Pemberian hak tanggungan; dan
 - h) Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.¹¹⁷

Uraian singkat mengenai tugas pokok PPAT tersebut, menggambarkan kedudukan PPAT yang sangat unik untuk dikaji. Secara yuridis PPAT tergolong

¹¹⁶ Kadek Cahya Susila Wibawa, *Op., Cit*, hlm. 42-43

¹¹⁷ Salim H.S, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Cet. 2, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 74.

sebagai pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. PPAT secara yuridis menjalankan sebagian urusan pemerintahan di bidang pertanahan (menjalankan kewenangan eksekutif atau *bestuurs bevoegdheid*). PPAT diangkat oleh pemerintah, dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan tugas dan kewenangan tertentu dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat akan akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹⁸ PPAT bahkan diberi kewenangan (*bevoegdheid*) untuk menggunakan stempel yang berlogo lambang negara “Garuda Pancasila”. Hal yang menarik adalah bahwa PPAT tidak digaji oleh Negara meskipun tergolong sebagai pejabat umum, dan PPAT dibenarkan secara normatif untuk menerima imbalan jasa atas pekerjaan yang dilakukannya dalam bidang pertanahan, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebutlah yang membuat kedudukan PPAT menjadi unik dan berbeda dibandingkan dengan pejabat umum lainnya, baik pejabat negara atau pejabat daerah. Kedudukan PPAT seperti yang terurai tersebut menimbulkan implikasi lebih lanjut berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab PPAT, serta akibat hukum terhadap akta cacat yuridis yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT dengan mendasarkan pada perspektif.

Berdasarkan penjelasan diatas maka Akta PPAT di Kota Gorontalo di anggap batal demi hukum di karena akta yang di buatnya terdegradasi yaitu sertipikat tanah yang di jadikan hak tanggungan ini berdiri di atas tanah negara

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op., Cit*, hlm. 31

atau wilayah konservasi atau tanah danau dan tidak sesuai dengan undang-undang dengan Perda kota Gorontalo.

Tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam memberikan perlindungan hukum kepada pihak pemohon dan penerima hak tanggungan, timbul karena adanya perbuatan yang melanggar hukum yang dilakukan PPAT dalam melaksanakan tugas jabatannya, sehingga menyebabkan kerugian bagi pemohon dan penerima hak tanggungan yang meminta jasa pelayanannya. Bentuk tanggungjawab PPAT apabila dikaitkan dengan profesinya menganut prinsip tanggungjawab kesalahan (*based on fault of liability*). Sehingga dalam pembuatan akta otentik, PPAT harus bertanggungjawab apabila terjadi kesalahan atau pelanggaran terhadap akta yang dibuatnya. Akan tetapi apabila unsur kesalahan atau pelanggaran terjadi dari pemohon dan penerima hak tanggungan, maka PPAT yang bersangkutan tidak dapat diminta pertanggung jawabannya, karena PPAT hanya mencatat apa yang disampaikan oleh pemohon dan penerima hak tanggungan atau penghadap untuk dituangkan ke dalam akta. Keterangan palsu yang disampaikan oleh para penghadap adalah menjadi tanggung jawab penghadap.¹¹⁹ PPAT dalam hal ini hanya mengkonstatir apa yang terjadi, apa yang dilihat, dan dikatakan oleh pemohon dan penerima hak tanggungan kemudian PPAT menuangkannya ke dalam akta. Sehingga jika terjadi kesalahan yang dilakukan PPAT baik yang disengaja atau karena kelalaiannya menyalahgunakan wewenang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang

¹¹⁹ Andi Mamminanga, *Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Notaris Daerah dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris berdasarkan UUJN*, Tesis, (Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2008), hlm. 32

Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sehingga mengakibatkan orang mengalami kerugian, dan jika kesalahan tersebut dapat dibuktikan oleh pihak yang merasa dirugikan, maka PPAT dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan Perundang-Undangan.

Dalam menjalankan tugas sebagai pejabat publik yang kewenangannya diberikan oleh negara, maka kewenangan tersebut juga memiliki konsekuensi hukum dalam hal pertanggungjawaban. Berikut pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) apabila melakukan kesalahan/kekeliruan dalam menjalankan tugas dan wewenang:

1) Tanggung Jawab PPAT Secara Administratif

Produk akta PPAT berpotensi menimbulkan masalah atau sengketa apabila terdapat adanya penyimpangan syarat sahnya perjanjian Pembebanan Hak Tanggungan tanah dan bangunan serta adanya penyimpangan terhadap tata cara pembuatan akta yang menyangkut syarat materil (baik subyek maupun obyeknya) dan syarat formil (prosedur dan persyaratan).¹²⁰ Seorang PPAT dalam menjalankan tugas dan kewenangan jabatannya tersebut, khususnya berkaitan dengan prosedur pembuatan akta PPAT adakalanya melakukan kesalahan, dan kesalahan tersebut bisa saja menyangkut persyaratan formil maupun materil, misalnya: kesalahan mengenai ketidakwenangan PPAT dalam membuat akta otentik, yang berakibat hilangnya otensitas akta yang dibuatnya, atau kekuatan

¹²⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 77.

pembuktian akta tersebut tidak lagi sebagai alat bukti yang lengkap atau sempurna, di antara dan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, melainkan menjadi akta atau surat di bawah tangan, dimana kesalahan tersebut bisa saja dilakukan dengan sengaja maupun tidak disengaja.¹²¹

Peraturan perundang-undangan menegaskan bahwa pertanggungjawaban yang PPAT bukan hanya pertanggungjawaban dalam arti sempit yaitu pertanggungjawaban yang berkaitan dengan membuat akta, tetapi dituntut pula pertanggungjawaban dalam arti yang luas, yaitu tanggung jawab pada saat tahapan akta dibuat dan tanggung jawab pada saat pasca penandatanganan akta.

Tanggung jawab PPAT sebagai sebuah profesi dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu: tanggung jawab etik (berkaitan dengan etika profesi) dan tanggung jawab hukum. Tanggung jawab hukum ini dapat berupa: tanggung jawab berdasarkan hukum pidana, hukum perdata dan hukum administrasi. Perspektif *bestuurs bevoegdheid* dapat dipakai sebagai kaca mata untuk menilai tanggung jawab PPAT dari hukum administrasi dalam kaitannya dengan akta cacat yuridis yang dibuat oleh PPAT. PPAT sangat memungkinkan untuk melakukan suatu kekhilafan atau kekeliruan yang sifatnya administratif atau biasa disebut dengan mal administrasi.

¹²¹ Dhea Tri Febriana dan Ahars Sulaiman, "Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT", *Jurnal Petita*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2019, hlm. 125

Konsekuensi hukum terhadap hal tersebut adalah PPAT dapat dimintai pertanggungjawabannya secara administratif.

Tugas dan wewenang PPAT telah diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pembuatan akta yang mengandung cacat yuridis oleh PPAT dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang menyalahgunakan wewenang. Hal tersebut karena wewenang PPAT sebagaimana yang telah diatur telah disimpangi, sehingga penggunaan wewenang tersebut pada akhirnya tidak sesuai dengan tujuan pemberian wewenang itu sendiri, sehingga dalam hal ini nampak telah terjadi penyalahgunaan wewenang oleh PPAT karena tidak menjalankan wewenang sebagaimana mestinya.

PPAT wajib mengambil sikap teliti berhati-hati dalam hal pembuatan akta otentik, karena PPAT harus mempunyai profesionalitas secara teoritis maupun praktis. Keadaan penyalahgunaan wewenang ini akan semakin jelas apabila terdapat unsur merugikan yang diderita oleh salah satu atau para penghadap yang tampak pada saat dibatalkannya akta PPAT yang dibuatnya sebagai konsekuensi final dari akta yang mengalami cacat hukum. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 20016 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa penyimpangan terhadap syarat formil dan materil yang dilakukan oleh

PPAT termasuk pelanggaran berat. Pelanggaran berat tersebut dapat dikenakan sanksi pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Indonesia. dibuatnya sebagai konsekuensi final dari akta yang mengalami cacat hukum. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwapenyimpangan terhadap syarat formil dan materil yang dilakukan oleh PPAT termasuk pelanggaran berat. Pelanggaran berat tersebut dapat dikenakan sanksi pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Indonesia.

Lebih lanjut dalam Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut.

Tanggung jawab administratif berupa teguran tertulis sampai dengan pemberhentian jabatannya sebagai PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pasal 6 ayat (1) Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT), yaitu bagi anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik dapat dikenai sanksi berupa:

- a) Teguran;
- b) Peringatan;
- c) *Schorsing* dari keanggotaan IPPAT;
- d) Pemberhentian dari keanggotaan IPPAT;
- e) Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan IPPAT.

Tanggung jawab PPAT secara administratif ini, dapat pula berupa sanksi denda, terutama yang berkaitan dengan kewenangan perpajakan, yang merupakan kewenangan tambahan PPAT yang diberikan oleh undang-undang perpajakan. Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, yang secara tegas menyatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak”. Implikasi dari ketentuan tersebut adalah PPAT dapat dikenakan sanksi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris dan kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara,

yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (1) dan ayat (2) dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp.7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) untuk setiap pelanggaran.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan salah satu Notaris dan PPAT Kota Gorontalo beliau mengatakan :¹²²

...Persoalan pertanggung jawaban PPAT dalam pembuatan Akta Hak tanggungan di atas tanah negara ini tidak bisa secara langsung di persalahkan PPAT nya karna kita melihat bahwa PPATnya ini melakukan karna sudah melihat bahwa sertifikat ini keluar resmi dari BPN dan juga Kembali lagi mengingat tugas kita hanya menerangkan semua kehendak yang di inginkan penghadap akan tetapi masih sesuai dengan peraturan perundang-undangan tetapi jika notaris PPATnya ini terbukti melawan hukum atau memalsukan data maka PPAT ini harus bertanggung jawab secara administratif, pidana sampai Pidana...

Menurut peneliti bahwa tanggungjawab PPAT dalam hal pembebanan hak tanggungan di atas tanah negara yang berada di bantaran Danau Limboto, maka secara administratif PPAT tidak bisa dipersalahkan sehingga berujung pada sanksi administratif sebab pada saat pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), penghadap memiliki sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan yang sah dari para penghadap, perlu diketahui bahwa APHT yang dibuat oleh PPAT wajib didaftarkan; Pendaftaran dilakukan di Kantor Pertanahan; PPAT dalam waktu 7 hari setelah ditandatangani pemberian hak tanggungan wajib mengirimkan akta pendaftaran hak tanggungan dan warkah lainnya kepada kantor pertanahan serta berkas yang diperlukan; Kantor Pertanahan membuat buku tanah

¹²² Wawancara bersama Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Notaris, yakni Ibu Ivana Iring Restu Lahay, S.H.,M.Hum.,M.Kn. wawancara dilakukan pada 05 Agustus 2020.

hak tanggungan dan mencatatkannya dalam buku hak atas tanah yang menjadi objek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu PPAT tidak bisa dibebankan tanggungjawab secara administrasi sebagai akibat dari pembatalan ataupun penghapusan sertipikat tanah oleh BPN dimana juga turut membatalkan pembebanan hak tanggungan yang ada atas tanah tersebut oleh karena pembebanan hak tanggungan dibuat oleh PPAT pada saat penghadap masih memiliki sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah atas tanah tersebut.

2) Tanggung Jawab PPAT Secara Perdata

Pertanggung jawaban PPAT secara perdata terkait dengan kesenjangan, kealpaan dan/atau kelalaiannya dalam pembuatan akta Pembebanan Hak Tanggungan yang menyimpang dari syarat formal dan materiil. PPAT tidak saja hanya dapat dikenakan sanksi administratif tapi juga dituntut ganti kerugiann secara perdata oleh para penghadap yang dirugikan. PPAT dapat dituntut secara perdata apabila para penghadap melakukan pengingkaran terhadap apa yang tertulis di dalam akta.

Berpijak pada prinsip umum tersebut, maka penelitiberasumsi bahwa perbuatan PPAT yang telah menyebabkan sebuah akta menjadi cacat hukum dapat dianggap sebagai perbuatan melanggar hukum, jika perbuatan yang dilakukan PPAT bertentangan dengan kewajiban hukum para penghadap; hak subjektif para penghadap; kesusilaan; kepatutan; ketelitian, dan kehati-

hatian. Jika PPAT melanggar salah satu kriteria tersebut, maka bisa dikatakan bahwa PPAT sudah cukup syarat melakukan suatu perbuatan melanggar hukum, jadi perbuatan melanggar hukum dalam hal ini tidak harus memenuhi keempat kriteria itu secara kumulatif.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan salah satu Notaris dan PPAT Kota Gorontalo yang di samarkan nama nya I.K beliau mengatakan

.¹²³

...sebelumnya saya belum mengetahui tanah yang ada di daerah lekobalo danau limboto itu tidak bisa di gunakan akan tetap kita Kembali lagi harus melihat bahwa tanah yang berada di daerah lekobalo sudah terbit sertifikatnya maka yang harus di mintai pertanggung jawaban nya BPN bukan dari kita sebagai PPATnya karna kita hanya membuat suatu akta dengan berdasarkan sertpikita yang menurut kita adalah alat pembuktian terkuat ...

Sanksi perdata dijatuhkan kepada PPAT jika perbuatan yang dilakukan menimbulkan kerugian, dan secara normatif tunduk pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata. Namun apabila dalam pelaksanaan tugas dan jabatan akta mengandung cacat hukum, yang kemudian oleh suatu putusan pengadilan dinyatakan tidak otentik, karena tidak memenuhi syarat formil dan materiil, sehingga kekuatan akta hanya dibawah tangan, dan akan mengakibatkan kesulitan bagi pihak-pihak atau orang yang berhak atas akta untuk melaksanakan haknya yang dijamin Undang-Undang, yaitu hak untuk

¹²³ Wawancara bersama Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Notaris, yakni Ibu I.K, S.H.,M.Kn. wawancara dilakukan pada 04 Agustus 2020.

mempergunakan akta sebagai alat bukti hak yang sah; mendalilkan haknya, membantah hak orang lain.¹²⁴

Jika melihat pada konteks pembebanan hak tanggungan yang dilakukan dihadap PPAT oleh pemohon dan penerima hak tanggungan terhadap tanah bantaran danau Limboto yang masuk dalam penguasantanah negara, maka secara perdata PPAT tidak bisa dipersalahkan sebab PPAT mendasarkan pemberian pembebanan hak tanngungan kepada pada penghadap dengan dasar bukti kepemilikan tanah, yakni sertipikat.

3) Tanggung Jawab PPAT Secara Pidana

Penjatuhan sanksi pidana dapat dilakukan sepanjang PPAT telah membuat surat palsu atau memalsukan akta dengan kualifikasi sebagai suatu tindak pidana. Syarat materiil dan syarat formil dari prosedur pembuatan akta PPAT merupakan aspek-aspek formal yang harus dilalui dalam pembuatan akta Pembebanan Hak Tanggungan tanah berkaitan dengan tugas jabatan PPAT. Penjatuhan sanksi pidana dapat dilakukan sepanjang batasan-batasan yang ditentukan Perundang-Undangan terkait PPAT, PJPPAT; Kode etik PPAT, dan rumusan yang tersebut dalam Kitab UndangUndang Hukum Pidana (KUHP) dilanggar.

Sehubungan dengan hal tersebut, peneliti berpendapat seorang PPAT tidak bisa diminta pertanggungjawaban pidana atas akta yang dibuatnya apabila PPAT bersangkutan telah melakukan tugasnya sesuai dengan

¹²⁴ *Ibid*

prosedur sebagaimana yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan., yang terkait dengan PPAT, PJPPAT, Kode etik PPAT, dan PerkaBPN. Hal ini dilegitimasi dalam Pasal 266 KUHP, dimana seorang PPAT tidak bisa dikenakan pidana atas dasar Pasal 266 KUHP apabila ia telah menjalankan tugasnya dengan benar.

Posisi PPAT dalam hal ini adalah orang yang hanya disuruh (*manus ministra*) dan dalam konteks pembuatan akta Pembebanan Hak Tanggungan hanya merupakan media (alat) untuk lahirnya suatu akta otentik, sedangkan inisiatif timbul dari para penghadap/para penghadap sehingga dalam hal ini PPAT adalah pihak yang disuruh bukan pihak yang menyuruh. Namun apabila seorang PPAT telah dengan sengaja dan diinsyafi atau disadari bekerja sama dengan penghadap, maka PPAT dapat dikenakan Pasal 263 ayat (1) KUHPidana yang dikaitkan dengan Pasal 55 (1), yaitu turut serta melakukan tindak pidana. Selain itu karena produk yang dihasilkan oleh PPAT dikenakan pemberatan yang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 264 ayat (1) menegaskan .

(1) Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap:

1. akta-akta otentik;
2. surat hutang atau sertifikat hutang dari sesuatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum;
3. surat sero atau hutang atau sertifikat sero atau hutang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai;
4. talon, tanda bukti dividen atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu;
5. surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan;

(2) Diancam dengan pidana yang sama barang siapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak sejati atau yang dipalsukan seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemalsuan surat itu dapat menimbulkan kerugian.



BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bagaimana Tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo telah mengeluarkan sertipikat hak milik atas tanah yang telah di batalkan oleh peraturan perundang-undangan bahwa sahnya tanah ini adalah tanah bantaran atau wilayah konservasi atau di kenal sebagai tanah negara. Maka tidak dapat di mintai pertanggung jawaban secara ganti rugi Kepada Badan Pertanahan Nasional akan tetapi yang mengganti kerugiannya yaitu Pemerintah daerah maka ketika badan pertanahan nasional melakukan atau menghapuskan sertipikatnya maka harus melakukan kordinasi dengan pemprov kota Gorontalo, karna dalam UUPA menjelaskan bahwa pemerintah daerah Ketika terjadi pembatalan akta di daerah maka pemerintah harus mengganti kerugian sesuai dengan undang-undang dan sesuai dengan prosedur.
2. Bagaimana Tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Tanggung jawabnya yaitu dalam penelitian ini bahwa sahnya akta yang di buat oleh PPAT berdasarkan sertipkat hak milik hak atas tanah dihapuskan maka akta hak tanggungan ini ikut di batalkan di karenakan serpikat ini hapus karna sertipikat ini bertentangan dengan perda kota Gorontalo maka akta ini tidak memenuhi syarat formil dan materil akan tetapi PPAT tidak bisa di mintai pertanggung jawaban di karena PPAT disini hanya menulis akta nya sesuai dengan kehendak para penghadap

maka ketika akta ini batal demi hukum yang bertanggung jawab yaitu pemprov Kota Gorontalo.

B. Saran

1. Penguasaan negara terhadap tanah bantaran danau Limboto sampai dengan saat ini masih menjadi permasalahan sebab sampai dengan saat ini status tersebut tidak diikuti dengan keseriusan dari Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam merelokasi penduduk yang mendiami tanah bantaran tersebut. Oleh karena itu kedepan pemerintah Provinsi Gorontalo dan Badan Pertanahan Nasional kota Gorontalo harus menseiurisi pembebasan lahan tersebut dengan melakukan ganti rugi terhadap sertipikat tanah yang dimiliki oleh penduduk setempat, hal ini untuk menghindari konflik yang terjadi jika dipindahkan secara paksa tanpa ada ganti rugi. Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo, harus melakukan studi lapangan terhadap 367 sertipikat tanah yang diterbitkan, hal ini perlu dilakukan untuk mendapatkan dasar argumentasi yuridis pada saat melakukan pembatalan atau penghapusan terhadap sertipikat tanah yang dimiliki oleh masyarakat yang mendiami Tanah bantaran Danau Limboto, terutama yang berada di Kelurahan Lekobalo Kota Gorontalo.
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah harus memberikan edukasi kepada masyarakat dalam hal proses pembuatan akta, mulai dari proses sampai dengan hal-hal yang tidak bisa dilakukan dalam proses pembuatan akta, baik akta tanah maupun akta pembebanan hak tanggungan dan harus

menerapkan asas kehati-hatian dalam pembuatan akta untuk memastikan dalam pembuatan Hak tanggungan PPAT lebih memperhatikan Objek yang di jadikan hak tanggungan ini agar di kemudian hari tidak menjadi akta di bawah tangan atau terdegradasi.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).
- Andrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2001)
- _____, *Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008)
- _____, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- _____, *Peralihan Hak Atas Tanah dm Pendaparannya*, Cetakan. ke-6, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014).
- Andi Mamminanga, *Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Notaris Daerah dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris berdasarkan UUJN*, Tesis, (Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2008).
- Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta : Ghlmia Indonesia, 2005).
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukm~ Undang-Undmg PokokAgmria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-12, (Jakarta : Djambatan, 2008).
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).
- Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta : PT Presindo, 2010).
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996).
- Effendi Peranginangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007).
- FX Sumarja. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing*. (Yogyakarta: STPN Press, 2015).
- Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria*, (Jakarta : PT. Tatanusa, 2017).
- Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Cetakan Kesatu, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009).

- _____, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, (Bandung: Refika Aditama, 2009).
- _____, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009).
- Hasan Basri, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, (Jakarta: Bina Cipta, 1989).
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005).
- Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cet. Ke-3, (Malang : Banyu Media Publishing, 2007).
- Jurniarso Ridwan, dan Achmad Sodik, *Hukum Tataruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, (Bandung : Nuansa, 2016).
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak Tanggungan*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005)
- Istiyono Wahyu dan Ostaria Silaban, *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*, (Batam : Karisma Publishing Group, 2006).
- Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktek Penulisan Artikel*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020).
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003).
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI. *Gerakan Penyelematan Danau (Germadan) Limboto*. (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutana, 2015).
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008).
- Muhamad Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007).
- Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, (Jakarta: Bina Ilmu, 2004).
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010).
- Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Modern di Era Global*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002).

- Nirwan Junus, *Model Pengaturan Pengelolaan dan Pemanfaatan Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Bantaran Danau Limboto Provinsi Gorontalo*, (Universitas Negeri Gorontalo, Gorontalo, 2015).
- O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, (Salatiga : Griya Media, 2011).
- Prajudi Admosudirjo, *Teori Kewenangan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001).
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2008).
- _____. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005).
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2015).
- Rachmadi Usman, *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 1999).
- Ridwan, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta : UII Press, 2014).
- Ridwan HR.. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014).
- Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).
- _____, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004)
- _____. *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016).
- Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan asas-asas hukum adat*, (Jakarta : Gunung Agung, 1982).
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan metode*, (Malang : Setara Press, 2013)
- Soekidjo Notoadmojo, *Etika Dan Hukum Kesehatan*, (Jakarta : Rineke Cipta, 2010).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2014).
- Tubagus Haedar Ali, *Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Argaria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).

Titik Trwulan, dan Sinta Febrian, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2010).

Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Jakarta, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019).

Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Prenada Media Group, 2015)

_____. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana Prenada media, 2010).

Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2014).

Wiryanto, *Etik Hakim Konstitusi :Rekonstruksi Dan Evolusi Sistem Pengawasan*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2019).

Jurnal:

Astri Suryandari dan Yayuk Sugianti. Tumbuhan Air Di Danau Limboto, Gorontalo: Manfaat Dan Permasalahannya. *Jurnal Bawal*, Volume 2 Nomor 4, 2009.

Boedi Harsono, “*PPAT Sejarah dan Kewenangannya*”, Majalah RENVOI, Nomor 844, IV, Januari 2007.

Dhea Tri Febriana dan Ahars Sulaiman, “Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT”, *Jurnal Petita*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2019.

Dona Christin, “Analisis Atas Diketuinya Cacat Yuridis Pada Akta Jual Beli Tanah Dan Rumah Yang Dibuat Oleh PPAT (Putusan Mahkamah Agung No. 2333 K/Pdt/2015)”, *Premise Law Journal*, Vol. 14, Issue 3, 2017.

Fani Martiawan Kumara Putra. Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administratif Serta Implikasinya Apabila Hak Atas Tanah Sedang Dijaminkan. *Jurnal Perspektif*, Volume 20 Nomor 2, Mei, 2015.

Fence M. Wantu, Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim, *Jurnal Berkala Mimbar Hukum*, Volume 19 Nomor 3 Oktober Tahun 2007.

- Hasim, Perspektif Ekologi Politik Kebijakan Pengelolaan Danau Limboto, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume 7 Nomor 1 Juni tahun 2018.
- Haslm, *et, al.* Analisis Keberlanjutan Pengelolaan Danau Limboto Provinsi Gorontalo. *Jurnal Hidrosfer*, Volume 6 Nomor 2, 2011.
- I Dewa Ayu Widyani. Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, *Jurnal Hukum To-Ra*, Volume 1 Nomor 3 Desember 2015.
- Jimly Asshiddiqie, “*Independensi dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah*”, Media Notariat Edisi April-Juni 2003.
- Kadek Cahya Susila Wibawa. Menakar Kewenangan dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perspektif *Bestuurs Bevoegdheid*. *Jurnal Crepido*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019.
- Mira Novana Ardani. Tantangan Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Mewujudkan Pemberian Kepastian Hukum. *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019.
- Risky aulia, Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di bawah kementerian agrarian dan tata ruang, *Jurnal Hima Han* Volume 4 Nomor 2, Tahun 2007.
- Rozi Aprian Hidayat. Analisis Yuridis Proses Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Pada Kawasan Hutan. *Jurnal kajian Hukum Dan Keadilan*, Volume 4 Nomor 2, Agustus, 2016.
- Sri Yuningsih Noor dan Meriyanti Ngabito. Tingkat Pencemaran Perairan Danau Limboto Gorontalo. *Gorontalo Fisheries Journal*, Volume 1 Nomor 2, 2018.

Website:

<http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>. Akses pada 21 Mei 2020.

<http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah> Diakses pada Tanggal 20 Agustus 2020.

<http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Struktur-Organisasi-Pejabat/Kementerian-Agraria-danTata-Ruang-BPN> Diakses pada tanggal 17 Mei 2020

Usep Setiawan. 2014. Selamat Datang Kementerian Agraria. Diakses dari: <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/30/18262971/Selamat.Datang.Ke.menterian.Agraria>. Diakses pada Tanggal 20 Agustus 2020.



LAMPIRAN



Gambar 1

Sumber : Lokasi Pemukiman Kelurahan lekobalo

Gambar 2



Sumber : Wawancara Masyarakat Lekobalo