

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Indonesia merupakan Negara hukum sebagai mana yang ditetapkan dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi Negara Indonesia adalah negara hukum, sebagai Negara hukum negara memberikan jaminan atau perlindungan secara hukum terhadap hak-hak warga Negara, antara lain hak warga Negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati dari hak milik pribadinya. Dalam menjalankan tugasnya Negara membentuk sebuah lembaga-lembaga negara untuk melayani kebutuhan warga Negaranya seperti lembaga-lembaga yang berada dibawah Departemen maupun Non Departemen yang sekarang sudah menjadi Non kementerian.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya lembaga Negara, dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang di atur oleh peraturan perundang-undang. Salah satu lembaga yang dibentuk dan di atur untuk memberikan pelayanan didalam penyelenggaraan penerbitan, Adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai mana yang di atur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 Tentang Badan Pertanahan Nasional .

Dalam sejarahnya Badan Pertanahan Nasional dibentuk pada tanggal 19 juli 1998 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 Tentang Badan Pertanahan Nasional. Badan ini merupakan peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen. Peningkatan status tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa tanah sudah tidak lagi merupakan masalah agraria yang selama ini lazimnya di identifikasikan sebagai pertanahan, namun

tanah setelah berkembang menjadi masalah lintas sektoral yang mempunyai dimensi pertahanan dan keamanan.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga Negara Non departemen (sekarang sudah menjadi Non kementrian) yang mempunyai tugas sebagai penyelenggara pendaftaran tanah, sebagai mana yang sudah di atur dalam Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (22) yang menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintahan non departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Sedangkan di ayat 23 menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas dalam pendaftaran tanah, sehingga jika kita mengulas tentang pertanahan, maka lembaga yang mempunyai tugas dalam bidang pertanahan merupakan Badan Pertanahan Nasional terkecuali peraturan pemerintah No 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah mengatur lain¹.

Dibentuknya Badan Pertanahan Nasional dengan tugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi Peraturan-Peraturan penggunaan, penguasaan, pendaftaran tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah kebijaksanaan yang ditetapkan Presiden.

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Tugas yang demikian luas tersebut terlalu besar untuk ditangani

¹ Adrian Sutedi, peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya, Sinar Grafika, 2014. Hlm 112

suatu Direktorat Jenderal pada suatu departemen, oleh karena itu diperlukan suatu badan yang lebih tinggi dibawah Presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas seimbang.

Penyelenggaraan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, terakhir dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 Tentang organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi di daerah Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota di daerah Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/ Kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang kepala yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil.

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, ditentukan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, yaitu lembaga pemerintah non departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 atau Peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah

Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.²

Pelaksanaan ketentuan di atas, 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 Propinsi maupun Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota, hal ini berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang mulai berlaku sejak tanggal 19 Februari 1999.

Dipisahkan dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsinya sebagai tugas penuh BPN diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, kewenangan pemberian hak atas tanah yang dilakukan secara individual dan secara kolektif, serta pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah dalam peraturan ini meliputi pula kewenangan untuk menegakkan

² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah

bahwa tanah yang akan diberikan dengan sesuatu hak atas tanah adalah tanah negara.³

Menurut Waldo bahwa Administrasi Negara adalah administrasi yang menyangkut manajemen dalam arti luas, baik manajemen pemerintahan tertinggi negara maupun manajemen realisasi dari kebijakan pemerintahan tertinggi. sedangkan Badan Pertanahan Nasional merupakan manajemen realisasi dari kebijakan presiden di bidang pertanahan sehingga Badan Pertanahan Nasional dapat dinyatakan sebagai pelaku administrasi negara yang bertugas untuk melayani masyarakat di bidang pertanahan baik dari pendaftaran hak atas tanah maupun pengeluaran sertifikat hak milik atas tanah.⁴

Berdasarkan Undang-Undang No 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara Pasal 1 ayat 1 yang menyatakan bahwa Tata Usaha Negara Adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan di ayat 2 nya yang menyatakan bahwa Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-Undang, maka dapat dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional merupakan Badan tata usaha negara yang mana setiap keputusan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat dinyatakan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat dalam Pengadilan Tata usaha Negara yang mana telah dicantumkan dalam Undang-Undang no 5 tahun 1986 pasal 1 ayat 3 yang menyatakan keputusan Tata Usaha Negara

³ Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1999 tentang pelipahan kewenangan pemberian hak atas tanah negara

⁴ Willy. Dasar-Dasar ilmu Hukum Administrasi Negara, Mei 2014. Hlm 18

adalah Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perrundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁵

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Administrasi pemerintahan Badan PERNAHAN Nasional (BPN) dibatasi oleh waktu sebagai mana yang dikemukakan dalam Prosedur penerbitan sertipikat tanah.

Batas-batas waktu yang telah tecantum di atas merupakan batas waktu Badan PERNAHAN Nasional dalam mengerjakan kewajibannya sebagai badan Administrasi negara sebagaimana yang telah di ataur dalam pasal 8 dan lampiran Peraturan Kepala BPN Ri No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan pertanahan.

Adanya batas waktu pada pelaksanaan administrasi tentang pertanahan oleh Badan PERNAHAN Nasional sehingga keputusan Badan PERNAHAN Nasional sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), begitu pula dengan diamnya Badan PERNAHAN Nasional Atau tidak adanya keputusan karena dalam objek sengkete di Peradilan Tata Usaha Negara juga terdapat Keputusan tata usaha negara fiktif/negatif yang berarti diamnya badan maupun pejabat negara maka disamakan dengan mengeluarkan keputusan.⁶

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha Negara

⁶ Nur Yanto. Hukum Acara tata usaha negara, Mitra Wacana Media, 2015. Hlm 39.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan Asas fiktif negatif terkait penerbitan sertifikat hak milik atas tanah?
2. bagaimana jika ada konflik norma terkait pengaturan fiktif dalam pengeluaran sertifikat hak milik atas tanah ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk dapat mengetahui tentang pengaturan fiktif negatif terkait penerbitan sertifikat hak milik atas tanah.
2. Untuk dapat menganalisa apakah ada konflik norma ataukah tidak terkait keputusan fiktif dalam pengeluaran sertifikat hak milik atas tanah.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Sebagai salah satu media untuk memperdalam ilmu akademik yang telah di peroleh dari bangku perkuliahan, serta memahami lebih dalam penerapan ilmu pengetahuan pada teori dan aplikasinya pada administrasi badab atau pejabat tun di bidang petahan/badan pertanahan nasional.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai sarana untuk memperdalam ilmu tentang administrasi pemerintahan khususnya pada badan pertahan nasional yang telah di peroleh dari perkuliahan.

- b. Sebagai referensi bagi penulis atau pihak lain yang tertarik dengan kajian yang menyangkut penerepan asas fiktif negatif dalam penerbitan sertifikat hakmilik atas tanah.

1.5. Keaslian penulisan

Sepengetahuan peneliti selama ini masih belum ada suatu pembahasan dalam sebuah judul skripsi baik dari perpustakaan Universitas Trunojoyo, Fakultas Hukum sendiri sampai pada media masa/internet yang membahas tentang penerapan asas fiktif negatife dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah.

1.6. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan metode penelitian Normatif. Yaitu penelitian yang menyediakan ekspos sistematis terhadap peraturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisa hubungan antar peraturan, menjelaskan area yang mengalami hambatan, dan memperkirakan perkembangan mendatang.⁷

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan 2 (dua) pendekatan yaitu

1. Pendekatan *statutes approach*,

⁷ Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Cetakan enam. Jakarta: Kencana, 2010.
Hlm 29

Pendekatan *statutes approach*, yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang di tangani.⁸

2. Pendekatan *conceptual approach*,

Pendekatan *conceptual approach*, yang dilakukan dengan menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu huk dan perkembangan peraturan mengenai isu yang dihadapi.⁹

3. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan dasar yang akan dijadikan acuan ataupun rujukan dalam penulisan skripsi ini. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi 3 (tiga), yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan (regulasi). Dalam penulisan skripsi ini yang digunakan sebagai bahan hukum primer adalah:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata usaha negara

⁸ Ibid. Hlm, 96

⁹ Ibid. Hlm, 137

3. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara
4. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara
5. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
6. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
7. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
8. keputusan Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan PP No.
9. Peraturan Kepala BPN Ri No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan pertanahan
10. Peraturan kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Penanganan Sengketa Tanah
11. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional
12. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 Tentang organisasi Dan Tata Kerja Kantor

Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang diperoleh dari referensi buku-buku hukum dan termasuk tesis, skripsi, disertasi hukum dan jurnal hukum.¹⁰ Penggunaan bahan hukum sekunder untuk memberikan petunjuk terhadap bahan yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

3. Bahan Hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk dan menjadi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹¹ Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah meliputi media cetak, media elektronik, kamus hukum dan internet.

¹⁰ Ibid. Hlm 155

¹¹ Johni Ibrahim. Teori dan Metode Penelitian Normatif. Malang: Bayu Media Publishing 2006. Hlm 37