**ABSTRAK**

**Budi Saputro**

**NPM: 148040013**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ATAS TANAH MASYARAKAT YANG ARSIPNYA MUSNAH TERBAKAR PASCA KEBAKARAN GEDUNG ARSIP KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN CIANJUR**

Fungsi dari penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk memberikan alat bukti kepemilikan tanah (sertipikat) ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23. 32, dan 38 UUPA jo Pasal 3, Pasal 4, Pasal 32 PP 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, menyiratkan bahwa Sertipikat Hak Atas Tanah akan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang namanya tercantum dalam sertipikat sebagai alat bukti yang kuat apabila data fisik, data yuridis, data administrasinya sesuai dengan surat ukur dan buku tanah yang ada di Kantor Pertanahan dan didukung oleh warkah dan daftar umum pendaftaran tanah yang ada pada Kantor Pertanahan. Buku tanah, surat ukur, warkah, dan daftar-daftar umum yang tersimpan pada Kantor Pertanahan itu disebut arsip pertanahan. Peristiwa kebakaran yang memusnahkan arsip pertanahan berakibat pada hilangnya kepastian mengenai obyek, subyek, maupun kepastian mengenai status hak atas tanahnya. Hilangnya arsip pertanahan akan menimbulkan permasalahan terhadap kekuatan bukti sertipikat hak atas tanah milik masyarakat yang arsipnya musnah terbakar. Dari hal tersebut dirumuskan permasalahan bagaimanakah dampak musnahnya arsip pertanahan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat di Kabupaten Cianjur yang arsipnya musnah terbakar? Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Kabupaten Cianjur sebelum dan sesudah peristiwa kebakaran yang arsipnya musnah terbakar? Bagaimanakah aspek perlindungan hukum terhadap hak atas tanah hasil pemulihan data?

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam tesis ini adalah sebagai berikut spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian *deskriptif analitis,* l*okasi penelitian di* Perpustakaan Pasca Sarjana Universitas Pasundan Jalan Sumatra Nomor 41 Bandung dan Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur, Jalan Raya Bandung Sadewata Km 2 Cianjur 43281. Menggunakan data sekunder. dengan tehnik pengumpulan data dilakukan melalui penelahahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif dan lain-lain. Dan data yang diperoleh disajikan secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian terhadap sertipikat atau hak-hak masyarakat atas tanah di Kabupaten Cianjur yang arsipnya musnah terbakar, adalah bahwa sertipikat atau hak atas tanah akan mendapatkan perlindungan sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat apabila data-datanya yang terdiri dari data fisik, data yuridis, dan data adminstrasi dapat dipulihkan dengan sempurna seperti sediakala sesuai dengan ketentuan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Jika sertipikat atau hak-hak atas tanah masyarakat yang arsipnya musnah terbakar tidak dipulihkan sesuai dengan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah tersebut maka hak atas tanah tersebut cacat hukum, dan tidak dapat memberikan perlindungan hukum kepada pemegang haknya.

Kata kunci: Hak Atas Tanah, Pemulihan Data, Perlindungan Hukum

**ABSTRACT**

**LEGAL PROTECTION OF THE RIGHT TO THE LAND THAT WAS DESTROYED BY FIRE AFTER ITS ARCHIVES BUILDING FIRE DISTRICT LAND OFFICE RECORDS CIANJUR**

 The function of the implementation of land registration to provide evidence of land ownership (certificate) is intended to provide legal certainty and legal protection to rights holders on the ground.Article 19 paragraph 2 letter c, Article 23. 32, and 38 UUPA conjunction with Article 3, Article 4, Arti -cle 32 of Government Regulation (PP) 24 of 1997 concerning the registration of land, implying that the Certificate of Land Rights will be able to provide legal protection to rights holders whose names are listed the certificate as evidence that stronger if the physical data, juridical, administrative data is in accordance withthemeasurement certificate and a book of land in the land Office and supported by warkah and the public register of the registration on the ground that the land Office. Books soil, measurement certificate, warkah, and lists of common stored at the Land Office was called the land records. Events fire that destroyed land records result in a loss of certainty about the object, the subject, as well as uncertainty about the status of their land rights. The loss of land records would cause problems to the strength of the evidence the certificate of land rights belong to society archives destroyed in the blast. These have been identified problem of how the impact of the destruction of land records of the rights on public land in Cianjur that its archives destroyed in the blast? How legal protection for rights holders to land in Cianjur before and after the fires destroyed its archives on fire? How aspects of legal protection of the land rights of data recovery results?

 The research methods used by the author in this thesis are the following specification of the research in this thesis in the form of descriptive analytical research, research sites in the Library of the Graduate University of Pasundan Sumatra Street No. 41 Bandung and Land Office Cianjur, Bandung Highway Sadewata Km 2 Cianjur 43281. Using secondary data. with the techniques of data collection is done through penelahahan data obtained in the legislation, textbooks, journals, research, encyclopedias, bibliographies, indexes cumulative and others. And the data obtained are presented in descriptive qualitative.

 The study of certificates or community rights over land in Cianjur which archives destroyed by fire, is that the certificate or land rights will be protected as evidence of ownership is strong when the data consists of physical data, juridical, and data administration can be restored to perfect as normal in accordance with the provisions of Government Regulation (PP) 24 of 1997 on Land Registration. If certificates or rights to the land that its archives destroyed in the blast was not restored in accordance with Government Regulation (PP) 24 of 1997on the Registration of the land, the land rights legally flawed, and can not give legal protection to the rights holder.

 Keywords: Land Rights, Recovery Data, Legal Protection

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ATAS TANAH MASYARAKAT YANG ARSIPNYA MUSNAH TERBAKAR PASCA KEBAKARAN GEDUNG**

**ARSIP KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN CIANJUR**

1. **LATAR BELAKANG PENELITIAN**

Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria selanjutnya akan disebut UUPA menyatakan :

Ayat (1) : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Ayat (2) : Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.[[1]](#footnote-1)

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya disebut PP 10 tahun 1961) tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya akan disebut dengan PP 24 tahun 1997.

Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian hak yang kuat yang dimaksud Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah sertipikat. Pengertian sertipikat:

1. Pasal 13 ayat (3) PP 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah: Salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas-sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dalam bentuk sebuah buku.
2. PP 24 1997 Pasal 32 ayat (1) pengertian Sertipikat menjadi: Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Pasal 32 ayat (2) PP 24 tahun 1997:

“ Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum 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 telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Dijelaskan dalam Pasal 19 UUPA ayat (2) huruf c bahwa sertipikat hak atas tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai kepemilikan hak atas tanah, bukti peralihan hak, pembebanan hak atas tanah dan catatan peristiwa hukum lain mengenai tanah. UUPA telah memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah mengenai penguasaan maupun kepemilikannya. Jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan meliputi kepastian hak, kepastian obyek, dan kepastian subyek, serta proses administrasinya berupa penerbitan sertipikat hak Atas Tanah.

Pemberian sertipikat hak atas tanah merupakan salah satu fungsi pendaftaran tanah di Indonesia yang ditujukan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechts cadaster*. Dokumen-dokumen yang dijadikan dasar atau alas hak pendaftaran tanah berupa data fisik dan data yuridis kemudian diolah melalui proses pendaftaran tanah sehingga diterbitkannya sertipikat, berupa warkah, surat ukur, buku tanah, peta, dan daftar-daftar umum pendaftaran tanah lainnya dapat menjelaskan adanya kepastian hak, kepastian obyek, dan subyek, tersimpan dalam suatu arsip pertanahan.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa Pasal 19 UUPA mengatur diadakannya pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Peraturan pelaksanaannya, ditetapkan PP No. 10/1961 disebutkan tujuan pendaftaran tanah ialah memberikan jaminan kepastian hukum, kemudian dengan PP No. 24/1997 ditegaskan lagi bahwa tujuan pendaftaran tanah tidak hanya memberikan jaminan kepastian hukum tetapi lebih dikembangkan kearah perlindungan hukum hak atas tanah.[[2]](#footnote-2)

Dalam Pasal 3 huruf a PP 24 tahun 1997 dinyatakan: "Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan". Pasal 4 PP 24 tahun 1997 ayat (1): “Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”.

Ditegaskan dalam Pasal 31 PP 24 Tahun 1997 bahwa pemberian sertipikat Hak Atas Tanah sebagai alat bukti kepemilikan diterbitkan atas permintaan atau permohonan. Masyarakat yang sadar akan pentingnya suatu hak atas tanah akan segera mendaftarkan tanahnya. Arti pentingnya sertipikat sebagai bukti kepemilikan tergantung kepada persepsi masyarakat atau kesadaran hukum masyarakatlah yang mendorongnya untuk segera mendaftarkan haknya di Kantor Pertanahan setempat (BPN). Kesadaran hukum akan hak dan kewajibannya, dibuktikan dengan 1). penguasaan dan perolehannya dilakukan dengan itikad baik, tidak sengketa, dan 2). mendaftarkan haknya di BPN. Kesadaran hukum itu merupakan unsur kultur hukum masyarakat yang sangat berpengaruh terhadap keberhasilan terwujudnya tujuan pendaftaran tanah dan pemegang hak atas tanah yang beritikad baik harus dilindungi. Jika kesadaran hukum akan hak dan kewajiban terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah terwujud dalam suatu realitas sosial maka hal itu akan dapat membantu keberhasilan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diselenggaraan oleh pemerintah, yang produk akhirnya berupa sertipikat hak atas tanah.

Realitas sosial, merupakan apa yang dirasakan, apa yang dilihat, apa yang didengar dari orang lain, dan apa yang diharapkan masyarakat tentang tujuan memperoleh alat bukti hak atas tanah berupa sertipikat adalah ingin mendapatkan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas bidang tanah yang dimiliki atau dikuasainya. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, perlindungan hukum hanya dapat diperoleh setelah tanahnya didaftarkan[[3]](#footnote-3). Artinya perlindungan hukum akan diberikan setelah mendapatkan kepastian hukum mengenai luas, letak, batas-batasnya, status haknya dan dokumen-dokumennya yang dijadikan alas hak atau dasar pendaftaran dapat membuktikan bahwa betul sertipikat tersebut diterbitkan secara sah oleh BPN.

Peristiwa kebakaran pada tanggal 26 Mei 2009 meluluhlantakan Gedung Arsip Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur, warkah, daftar umum, daftar nama, yang tersimpan dalam Gedung Arsip, musnah terbakar. Warkah adalah arsip yang dibeundeul atau dijilid berisi kumpulan dokumen berupa surat-surat yang dijadikan alat pembuktian mengenai data fisik, data yuridis, dan data administrasi bidang tanah, alas hak, yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran hak bidang-bidang tanah, antara lain, surat-surat tanah yang dikeluarkan dari jaman Pemerintahan Hindia Belanda sampai sesudah kemerdekaan Republik Indonesia, seperti akta-akta eigendom, surat girik, segel jual beli, juga surat-surat tanah yang dikeluarkan sesudah tahun 1960, seperti akta waris, akta jual beli, akta pelepasan hak, akta-akta yang dijadikan dasar penguasaan dan kepemilikan tanah, izin lokasi, dan lain-lain. berikut dokumen lainnya berupa daftar-daftar umum pendaftaran tanah yang menerangkan data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah (mengenai siapa pemegang haknya, bagimana status haknya, hak-hak apa yang membenaninya), berupa peta-peta, surat ukur, buku tanah**,** gambar ukur (berisi data-data ukur hasil lapangan: data-data hasil ukur, azimut, letak, hitungan luas, batas-batas bidang tanah, dapat digunakan untuk merekonstruksi luas letak dan batas-batas bidang tanah), daftar nama yang menerangkan penguasaan dan pemilikan tanah seseorang, yang telah terdaftar melalui proses pendaftaran tanah, yang tersimpan di gedung Arsip Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur tersebut sebanyak ± 158 ribu bidang musnah.

Hilangnya arsip dan dokumen kerja merupakan bencana pertanahan. Dokumen-dokumen pertanahan dari masa Hindia-Belanda sampai dengan tanggal 26 Mei 2009 musnah, berdampak pada terhentinya pelayanan pertanahan dan terdapat beberapa fakta baru pasca kebakaran, seperti meningkatnya eskalasi sengketa konflik dan perkara dengan modus operandi antara lain:

1. Pihak yang tidak bertanggungjawab memanfaatkan situasi tersebut menggunakan sertipikat yang sudah tidak berlaku kemudian mengajukan permohonan pemulihan data, dengan maksud agar sertipikat tersebut disahkan oleh BPN;
2. Jual beli dengan alas hak palsu;
3. Penyerobotan tanah tanpa alas hak;
4. Sengketa batas;
5. Jual beli berulang (menggunakan letter C yang sudah tidak berlaku);
6. Menggunakan akta jual beli palsu; [[4]](#footnote-4)
7. Menggunakan Leter C yang sudah tidak berlaku untuk menggugat/melawan sertipikat hak atas tanah melalui gugatan di Pengadilan Negeri Cianjur Penggugat Reg. Nomor 24/Pdt.G/2010/PN.Cj. Amar Putusan Pengadilan Nomor 24/Pdt.G/2010/PN.Cj menyatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum Penetapan PN Cianjur No.12/Eks.APHT/2009/PNCj atas tanah hak milik Sertipikat Hak Milik Nomor 104 Desa Sukasari Kecamatan Cilaku Kabupaten Cianjur, dasar pertimbangan hukumnya penerbitan sertipikatnya tidak jelas dan harus dianggap tidak sah.

Terhambatnya pelayanan pertanahan dan meningkatnya eskalasi sengketa konflik pertanahan sampai dengan gugatan sengketa kepemilikan hak atas tanah tanah milik adat yang alat buktinya letter C, memanfaatkan ketidaktertiban administrasi di desa, di mana letter C tersebut seharusnya sudah tidak berlaku karena sudah didaftarkan oleh almarhum orang tuanya dan diterbitkan sertipikat, bahkan sudah beralih kepada pihak ketiga, digugat kembali oleh ahli warisnya dengan dalil almarhum orang tuanya tidak pernah menjualnya kepada siapapun. Dalam Perkara Perdata Nomor 24/Pdt.G/2010/PN.Cj, penerbitan sertipikat tersebut dinyatakan tidak jelas, karena Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur tidak dapat membuktikan mengenai keabsahan data fisik, data yuridis, maupun data administrasi yang tercantum dalam sertipikatnya, dikarenakan warkah dan daftar-dartar umum pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur musnah terbakar. Dengan demikian alat bukti sertipikat tersebut yang seharusnya dapat memberikan perlindungan kepada pemegang haknya menjadi tidak ada artinya.

Dari fakta-fakta tersebut di atas, apa yang dinyatakan dalam Pasal 3, 4, dan Pasal 32 PP 24/1997, tentang jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah pasca kebakaran, apabila pemegang hak atas tanah masih mendapatkan gangguan, terlebih apabila hak atas tanahnya dinyatakan oleh putusan pengadilan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum, maka sertipikat sebagai alat bukti hak penguasaan dan kepemilikan atas tanah dapat dikatakan menjadi tidak ada artinya.

Kepemilikan hak atas tanah, merupakan hak dasar bagi setiap warga negara, oleh karena itu perlindungan hukum kepemilikan atas tanah menjadi salah satu kebutuhan yang hakiki. Perlindungan yang hakiki terwujud apabila tidak ada lagi keraguan dan kekhawatiran mengenai pemilikan tanahnya yang sudah terdaftar baik merupakan keyakinan dari dirinya sendiri atas pengakuan pihak lain.[[5]](#footnote-5)

1. **IDENTIFIKASI MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang dikemukakan pada uraian di atas, maka yang menjadi fokus permasalahan yang akan dibahas peneliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah dampak musnahnya arsip pertanahan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat di Kabupaten Cianjur?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Kabupaten Cianjur sebelum dan sesudah peristiwa kebakaran yang arsipnya musnah terbakar?
3. Bagaimanakah aspek hukum terhadap perlindungan hukum hak atas tanah hasil pemulihan data?
4. **METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistimatika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisanya[[6]](#footnote-6).

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian deskriptif analitis. Deskriptifdalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci fakta-fakta, secara sistematis dan menyeluruh berupa data sekunder ( data yang sudah ada) yang terdiri dari bahan hukum primer ( perundang-undangan ), bahan hukum sekunder ( doktrin ) dan bahan hukum tertier ( opini masyarakat ),[[7]](#footnote-7) mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan perlindungan hukum sertipikat tanah sebagai bukti kepemilikan atas tanah, sedangkan analitisberarti menganalisis sesuai dengan penerapannya dalam memberikan perlindungan hukum pemegang sertipikat tanah pasca kebakaran berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 6 Tahun 2010 tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian Hak-hak Masyarakat Atas Aset Tanah Di Wilayah Bencana.

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif,yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang dogmatis.[[8]](#footnote-8) Penyebutan normatif bukan satu-satunya penyebutan, dalam literatur berbahasa Belanda disebut dogmatis*.* Dalam literatur berbahasa Inggris disebut doktrin. Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang menyangkut implementasi Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 dalam penataan arsip pertanahan pasca kebakaran.

Berkenaan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang. Penelitian kepustakaan *(library research)* adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk mempelajari, mengkaji dan menganalisis data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang diperoleh langsung dari berbagai peraturan perundang-undangan mulai dari UUD 1945 hingga ketentuan hukum yang bersifat teknis yang berkaitan erat dengan pendaftaran tanah dan perlindungan hukumnya.

Studi kepustakaan juga meliputi bahan-bahan hukum sekunder berupa literatur, karya ilmiah, makalah, hasil penelitian, loka karya, bahan kuliah yang berkaitan dengan materi yang diteliti. Untuk melengkapi dan menjelaskan materi bahan-bahan hukum primer dan sekunder, digunakan bahan tersier. Penelitian lapangan *(field research)* ini dimaksudkan untuk mendapat data primer, tetapi diperlukan hanya untuk menunjang dan melengkapi data sekunder dalam data kepustakaan.

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: a) Studi dokumen, b) Observasi, dan c) Wawancara. Sesuai dengan metode pendekatan yang diterapkan, maka data yang diperoleh data penelitian ini dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu mengkualifikasikan dan mengklasifikasikan masalah-masalah secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif dengan tidak menggunakan rumus-rumus matematis dan angka-angka statistik.

1. **PEMBAHASAN**

Tujuan negara kita secara jelas dan gamblang dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah untuk membentuk suatu pembentukan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia serta ikut melaksanaan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.[[9]](#footnote-9) Tujuan Negara Republik Indonesia adalah kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Kesejahteraan dapat dinikmati jika keadilan sudah diperoleh. Keadilan hanya bisa terjadi jika ada hukum, ada aturan main yang mengatur hak dan kewajiban setiap orang sekaligus alat pembaruan masyarakat. Untuk bisa memperbarui masyarakat, hukum selalu berkembang mengikuti nilai-nilai (*values*) dan tuntunan kebutuhan masyarakat (*living law*). Aturan hukum memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada masyarakat, melindungi segenap bangsa.

Perlindungan hukum terhadap hak seseorang atau warga negara terdapat dalam beberapa pasal konstitusi atau Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 (selanjutnya akan disebut UUD 1945), yaitu:

1. Pasal 18 B (2) tentang Pengakuan Hak Ulayat masyarakat Adat[[10]](#footnote-10). Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang jo Pasal 28H (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
2. Kemudian Pasal 28D:
3. “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”
4. “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”
5. “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”
6. “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”

Pengimplementasian Pasal 28D UUD 1945 pada ayat 1 adalah dengan menegakkan supremasi hukum bagi tiap masyarakat. Hukum memegang peranan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum berfungsi mengatur segala hal agar segala hal yang dilakukan dapat berjalan tertib, lancar, dan sesuai aturan.

1. Pasal 28 G ayat (1), yang berbunyi: “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Pasal ini dimplementasikan ke dalam beberapa pasal dalam Undang-undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Azazi Manusia:
* Pasal 2 tentang pengakuan dan perlindungan negara terhadap HAM;
* Pasal 6 ayat (1) dan (2) tentang pengakuan dan perlindungan hak ulayat;
* Pasal 29 ayat (1) tentang perlindungan hak milik;
* Pasal 36 ayat (1) dan (2) tentang hak milik sebagai hak asasi dan jaminan tidak adanya perampasan secara sewenang-wenang atas hak miliknya;
* Pasal 37 ayat (1) tentang syarat mencabut hak milik adalah untuk kepentingan umum harus berdasarkan UU, dinyatakan bahwa " Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak ilik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun."[[11]](#footnote-11)
1. Pasal 28 I Ayat (3), yang berbunyi: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

Soebekti berpendapat: hukum mengabdi kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakatnya atau para rakyatnya.[[12]](#footnote-12) Dalam mengabdi kepada tujuan negara dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban.

Sri Soemantri Marto Soewignjo,[[13]](#footnote-13) mengemukakan bahwa sebagai negara hukum harus memenuhi 4 (empat) kriteria, yaitu:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya berdasarkan atas asas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Ada jaminan hukum terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlejke controle*).

Apabila pendapat tersebut dikaitkan dengan pendapat Satjipto Rahardjo,[[14]](#footnote-14) maka kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain oleh hukum, dengan diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya. Bila seseorang memiliki tanah, maka akan mempunyai hak hukum atas tanah yang dibuktikan dengan sertipikat.[[15]](#footnote-15) Hukum memberi hak kepadanya dalam arti bahwa kepentingan dia di atas tanah tersebut mendapatkan perlindungan yang tidak hanya ditujukan untuk kepentingannya saja tetapi juga terhadap kehendak di atas tanahnya.[[16]](#footnote-16) Oleh karenanya harus dilindungi hukum. Kriteria hukum yang dapat melindungi warganya dan bermanfaat bagi masyarakat adalah sebagaimana dikemukakan oleh aliran *utility* Jeremy Bentham dalam konsepsinya yang menyatakan hukum itu harus bermanfaat bagi masyarakat guna mencapai hidup bahagia.[[17]](#footnote-17)

Konsep perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah dalam platform dari filosofis kontitusional digariskan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) alinea ke-2 dinyatakan:”Indonesia yang merdeka , bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Bila kalimat tadi dihubungkan dengan tujuan negara yang terdapat dalam alinea 4 dinyatakan: “mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”,[[18]](#footnote-18) yang tercermin dalam perumusan Sila Kelima Pancasila, yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, kemudian diimplementasikan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang pelaksanaannya melahirkan UUPA merupakan induk dari segala peraturan mengenai hukum pertanahan. Artinya bahwa sumber daya alam Indonesia termasuk di dalamnya tanah harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan dibagi secara adil dan merata[[19]](#footnote-19).

Dalam sistem demokrasi suatu negara, di mana rakyat sebagai pemegang kedaulatannya, kedaulatan rakyat dihargai dan diberikan posisi kuat dan UUD 1945 sebagai hukum dasar negara tertinggi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan”. Secara kolektif dikonstruksikan UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[[20]](#footnote-20) Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dalam konteks konstitusi dan ketatanegaraan, bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.[[21]](#footnote-21)

Pasal 33 UUD 1945 itu selalu dijadikan cantolan semua undang-undang yang berhubungan dengan sumber daya alam sebagai alat (*tool*) untuk melegitimasi kekuasaan absolut negara dalam menguasai tanah dan kekayaan alam lain, salah satunya adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria [[22]](#footnote-22) disingkat dengan UUPA memberikan wewenang kepada negara untuk mengelola bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA:

" Ayat (1): Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;

 Ayat (2): "Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi

 wewenang untuk:

* 1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
1. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatanperbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa".

Ayat (3):" Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Maksud dari Pasal 2 UUPA adalah bahwa negara mempunyai kekuasaan mengatur tanah-tanah yang telah dimiliki seseorang atau badan hukum maupun tanah-tanah bebas yang belum dimiliki seseorang atau badan hukum akan langsung dikuasai oleh negara.[[23]](#footnote-23) Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberi jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain.

Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) menginstruksikan kepada negara untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Penjelasan Umum dari UUPA. Ditegaskan bahwa Pasal 19 itu ditujukan kepada pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtscadaster* artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. R*echtscadaster* bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan tetapi untuk kepastian mengenai dimana letaknya, luas, dan batas-batasnya, haknya apa dan siapa pemiliknya[[24]](#footnote-24)*.* Definisi pendaftaran tanah dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun, yaitu:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi, pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian 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 “.

Fungsi Pendaftaran tersebut dijelaskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pemegang hak atas tanah diberikan kepemilikan hak atas tanah yang disebut sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat [[25]](#footnote-25) dengan hak-hak atas tanah sebagaimana disebut dalam Pasal 16 UUPA. Tujuan diadakannya pendaftaran tanah disebutkan Pasal 3 PP 24 Tahun 1997 adalah :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar dan
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dengan terdaftarnya suatu bidang tanah, maka akan dapat diketahui dengan pasti statusnya, haknya, siapa pemiliknya, beban-beban apa yang ada di atasnya, berapa luasnya, batas-batasnya, di mana letaknya dan sebagainya.[[26]](#footnote-26) Misalnya bagi Pemegang Hak Tanggungan dengan terdaftarnya Hak Tanggungannya sebagai jaminan pelunasan utang debiturnya, dalam Pasal 13 Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (disingkat UUHT) dinyatakan bahwa dengan didaftarkannya pada buku tanah Hak Tanggungan pada hari ketujuh [[27]](#footnote-27), Hak Tanggungan itu lahir, pemegang Hak Tanggungan akan memperoleh hak *preferent* (hak yang diutamakan). Asas publisitas akan melindungi eksistensi jaminan tersebut dari adanya gugatan pihak ketiga.[[28]](#footnote-28)

UUPA memerintahkan kepada Pemerintah Cq Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah pertama kali (*originary*) di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Sedangkan terhadap pendaftaran tanah *derivatif* (bidang tanah yang sudah besertipikat), tidak ada kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan, pemerintah hanya berkewajiban menyelenggarakan pendaftaran tanah pertamakali (*originary*) seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disesuaikan dengan kemampuan anggaran yang ada.

Dalam PP 24 Tahun 1997 kegiatan pendaftaran tanah *derivatif* disebut dengan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, antara lain peralihan hak, pemecahan, penggabungan sertipikat biaya pendaftarannya dibebankan kepada pemegang hak, pendaftaran tanah harus dilakukan secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi, pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, data fisik dan data yuridisnya selalu *up to date*.

Kewajiban mendaftarkan tanah *derivatif* dilakukan setiap ada perubahan baik fisik maupun yuridisnya, biaya dibebankan kepada pemegang hak. Pasal 36 PP 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pemegang hak wajib untuk mendaftarkan setiap perubahan baik data fisik dan atau data yuridisnya. Kalau tidak demikian maka pendaftaran tanah pertama kali itu yang telah dilaksanakan (konversi, pengakuan hak, pemberian hak) akan banyak menimbulkan komplikasi hukum karena tidak terpeliharanya data yang *up to date* (mutakhir). Dengan terdaftarnya perubahan data fisik maupun yuridis dalam daftar umum pendaftaran tanah, seperti karena peralihan hak, karena putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, pendaftaran itu akan merupakan alat pembuktian yang kuat bagi pemegang haknya.[[29]](#footnote-29) Disebutkan dalam Pasal 23 UUPA ayat (1) bahwa setiap peralihan hak, pembebanannya harus didaftarkan, ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (2), Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang intinya bahwa pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat serta sahnya peralihan hak tersebut.*[[30]](#footnote-30)*

Kepastian hukum dan perlindungan hukum yang menjadi tujuan utama pendaftaran tanah harus diwujudkan dari penyelenggaraan pendaftaran tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Dan produk akhir dari penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut adalah Sertipikat Hak Atas Tanah. Sertipikat mempunyai kekuatan bukti seperti halnya akta otentik, karena dibuat oleh pejabat yang berwenang, bentuk dan tatacaranya diatur dengan undang-undang (UUPA). Jadi untuk memenuhi ketentuan akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat syaratnya adalah pembuatannya harus memenuhui ketentuan tentang pendaftaran tanah yang berlaku.

Sertipikat Hak Atas Tanah Tanah sangat penting perannya sebagai alat bukti, setidak-tidaknya karena:

Pertama, sertipikat memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi orang yang namanya tercantum di dalamnya;

Kedua penerbitan sertipikat dapat mencegah sengketa tanah dan akan memberikan perasaan tenang dan tenteram karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang oleh siapapun;

Ketiga, dengan pemilikan sertipikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, tanah yang telah bersertipikat mempunyai nilai ekonomi seperti disewakan dan jaminan utang dengan Hak Tanggungan Atas Tanah.[[31]](#footnote-31)

Sejalan dengan itu Boedi Harsono, menyatakan bahwa pemberian jaminan kepastian hukum memerlukan :

* Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
* Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. [[32]](#footnote-32)

Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan:

1. Dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban-kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapi jika diabaikan[[33]](#footnote-33) Dengan tersedianya perangkat hukum yang lengkap, jelas dan mudah diketahui ketentuan-ketentuannya serta dilaksanakan secara konsisten oleh petugas pelaksana, pengadilan dan masyarakat sendiri umumnya sudah cukup untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum di bidang yang bersangkutan.[[34]](#footnote-34)
2. Dengan dilakukannya pendaftaran tanah secara konsisten dan efektif, akan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum tidak hanya kepada pemegang haknya tetapi juga kepada aparat pelaksana pendaftaran tanah dari tindakan kriminalisasi penegak hukum atau gugatan dari pihak yang merasa dirugikan apabila di kemudian hari terdapat kesalahan administrasi.

Jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan meliputi kepastian hak, kepastian obyek, dan kepastian subyek, serta proses administrasinya berupa penerbitan sertipikat hak Atas Tanah. Pemberian sertipikat Hak Atas Tanah sebagai salah satu tujuan pendaftaran tanah di Indonesia yang bersifat *rechts cadaster*, yang menghasilkan kepastian mengenai obyeknya (luas, letak, dan batas-batasnya). Kepastian mengenai status haknya, subyeknya, hak-hak yang membebaninya alas hak yang dijadikan dasar pendaftaran haknya tersimpan dalam suatu warkah atau arsip yang dapat menjelaskan hal-hal sebagai berikut :

* 1. Kepastian obyek Hak Atas Tanah meliputi kepastian mengenai letak, luas, dan batas-batas bidang tanah. Untuk mendapatkan letak dan luas yang pasti dilakukan pengukuran secara kadasteral atas bidang tanah di lapangan. Hasil pengukuran dipetakan secara jelas hasilnya berupa surat ukur (daftar isian 207 lampiran 55 PMNA/Ka BPN Nomor 3 tahun 1997) yang menjadi bagian tak terpisahkan dari suatu sertipikat Hak Atas Tanah. Sebelum dipetakan, hasil pengukuran dan batas-batas tanah diperlihatkan kepada pemilik tanah yang berbatasan untuk mendapatkan kepastian letak batas tanah. Apabila telah disepakati, maka pemilik tanah berbatasan membubuhkan tanda tangan persetujuan (*contradictoire delimitatie*). Data–data ukur dan tanda tangan pihak-pihak yang berbatasan tersimpan dalam daftar isian 107 A atau gambar ukur (lampiran 41 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.3/1997). Dalam hal terjadi perbedaan pendapat (sengketa batas), maka dilakukan upaya perdamaian tersimpan dalam Risalah Penyelesaian Sengketa Batas (Daftar Isian 200 Lampiran 42). Persetujuan batas oleh pemilik yang berbatasan, menjadi dokumen yang disatukan dengan data-data lain dalam bentuk warkah pendaftaran tanah (daftar isian 200 Lampiran 42 PMNA/Ka BPN Nomor 3/1997);
	2. Kepastian hukum mengenai haknya, subyek hak atas tanah tercatat dalam buku tanah atau daftar isian Nomor 205, 205 A, 205 B, 205 C (bentuknya sesuai dengan lampiran 51, 52, 53, 54, PMNA/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1997);
	3. Kepastian bahwa subyek dan obyeknya telah terdaftar dalam daftar umum pendaftaran tanah (telah diterbitkan sertipikat) untuk kepentingan pemegang hak atau pengelola tanah wakaf yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang berwenang tercatat dalam daftar isian 206, 206 A, 206 B, 206 C (bentuknya sesuai lampiran PMNA/Ka BPN Nomor 55, 56, 57, 58). Alat buktinya yang dijadikan dasar penerbitan seripikatnya (Surat Keputusan Pemberian Hak, Akta Jual Beli, Akta Waris, dan sebagainya) tersimpan dalam warkah yang ditandai dengan daftar isian 208 ( sesuai lampiran 61 PMNA/Ka BPN Nomor 3/1997),[[35]](#footnote-35) merupakan Arsip Pertanahan yang harus tetap dipelihara secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur.

Dokumen yang berisi data administrasi, data fisik, dan data yuridis dan daftar-daftar isian di atas merupakan dokumen pertanahan yang memuat jejak rekaman dari proses pendaftaran tanah hingga terbitnya sertipikat tersebut merupakan bukti otentik mengenai lahirnya hak-hak Atas Tanah menurut Pasal 1 PP 24 tahun 1997 terdiri atas: buku tanah, surat ukur, peta pendaftaran atau peta bidang tanah, warkah, dan daftar-daftar umum lainnya yang disimpan di Kantor Pertanahan. Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian Hak-Hak Masyarakat Atas Aset Tanah Di Wilayah Bencana (selanjutnya disebut Perkaban 6 tahun 2010) kumpulan dokumen pertanahan disebut sebagai arsip pertanahan. Arsip Pertanahan. Arsip pertanahan adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dari media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Setiap pekerjaan dan kegiatan di perkantoran memerlukan data dan informasi. Salah satu sumber data adalah arsip, karena arsip adalah bukti dan rekaman dari kegiatan dan transaksi mulai dari kegiatan terdepan (loket dan tempat pembayaran) sampai kepada kegiatan-kegiatan pengambilan keputusan. Untuk pengambilan keputusan, arsip diolah baik secara manual maupun dengan komputer (komputerisasi) menjadi suatu informasi yang siap dipakai sebagai dasar dalam kegiatan pengambilan keputusan pimpinan. Lalu apa yang yang disebut dengan kearsipan. Ada beberapa definisi tentang kearsipan, diantaranya sebagai berikut:

1. Menurut kamus administrasi, kearsipan (*filling*) adalah: Suatu bentuk pekerjaan tata usaha yang berupa penyusunan warkat-warlat secara sistematis sehingga bilamana diperlukan lagi, warkat-warkat itu dapat ditemukan kembali secara cepat;
2. Menurut George R. Terry, Ph.d dalam bukunya *Office Management and Control, Filling is the Pacing of Paper in acceptable containers according to some preditermined so thar any paper, when required can be located quickly and conveniently.* Kearsipan (filling) adalah penempatan kertas-kertas dalam tempat-tempat penyimpanan yang baik menurut aturan yang telah ditentukan terlebih dahulu sedemikian rupa sehingga setiap kertas (surat) apabila diperlukan dapat diketemukan kembali dengan mudah dan cepat.*[[36]](#footnote-36)*
3. Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan, arsip adalah: “Arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

Kedua perumusan mengenai kearsipan (*filling*) dari George R. Terry dan dalam kamus administrasi dapat dikatakan sama, George R. Terry menggunakan istilah *paper*, sedangkan kamus administrasi menggunakan istilah warkat yang dimaksud dengan warkat adalah setiap catatan tertulis atau bergambar yang memuat keterangan mengenai sesuatu hal atau peristiwa yang dibuat orang untuk membantu ingatannya. Titik berat dari kearsipan adalah pada segi penemuan kembali, bukan pada penyimpanannnya. Informasi yang tertulis atau terekam dalam berbagai media yang tersimpan untuk kemungkinan ditemukan pada waktu yang akan datang. Menyimpan informasi dengan baik adalah penting, sedangkan menemukan kembali dengan segera adalah vital.[[37]](#footnote-37)

Demikian juga arsip pertanahan yang terdiri dari Buku Tanah, Surat Ukur, Peta-peta Pendaftaran, Warkah, merupakan rekaman dari kegiatan pendaftaran tanah hingga melahirkan suatu hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 16 UUPA. Arsip tersebut mempunyai arti penting terhadap kekuatan berlakunya suatu Hak atas tanah dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia apabila:

1. Buku Tanah yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah, luas tanah, asal hak tanah tersebut serta peralihan, pembebanan, penghapusan pembebanan yang terjadi dapat membuktikan bahwa nama orang atau badan hukum yang tercantum di dalamnya mempunyai hak atas tanah adalah sah menurut hukum.
2. Surat Ukur dan Buku Tanah tersebut tersimpan sebagai arsip pertanahan pada Kantor Pertanahan yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian merupakan kutipan dari peta pendaftaran yang memuat gambar bidang tanah yang menguraikan keadaan, letak, luas serta batas-batas suatu bidang tanah, gedung-gedung, jalan-jalan, saluran air, dan lain-lain tanda-tanda yang penting, Nomor Identifikasi Bidang Tanah yang menjadi obyek suatu hak yang telah didaftar dalam buku tanah sesuai dengan keadaan yang sebenarnya di lapangan, disetujui oleh tetangga yang berbatasan, dan dapat direkonstruksi batas-batasnya;
3. Warkah merupakan bagian dari daftar umum, di dalamnya terdapat dokumen yang merupakan alat pembuktian yang sah yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal (nomor warkah) dan disimpan di Kantor Pertanahan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri[[38]](#footnote-38) (Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997), dapat membuktikan mengenai riwayat atau sejarah hubungan kepemilikan tanah dan perubahan-data yuridis dan atau fisik bidang tanah yang bersangkutan.

Arsip Pertanahan juga sebagai salah satu sumber informasi penting, sebagai sarana kegiatan di Kantor Pertanahan baik di bidang pelayanan pertanahan bagi mereka yang akan mengadakan transaksi tanah atau sebagai sumber data mengenai subyek dan obyek yang digunakan untuk :

* + 1. Penyelesaian sengketa konflik, dan perkara pertanahan;
		2. Penetapan dan pengenaan pajak tanah;
		3. Sebagai sumber data untuk pelaksanaan pengawasan dan pengendalian tindak lanjut landreform;
		4. Sebagai sumber data rencana pembangunan kota atau desa, perumahan rakyat, dan sebagainya;
		5. Sebagai sarana kerja lainnya bagi Administrasi Negara yang berfungsi sebagai pusat ingatan, alat bantu pengambilan keputusan, bukti eksistensi organisasi dan untuk kepentingan organisasi yang lain.

Arti penting dari dokumen atau arsip tersebut dapat dilihat dari Ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP 24 tahun 1997 bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat sepanjang data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya tidak dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat diambil dari buku tanah dan surat ukur yang tersimpan sebagai arsip di Kantor Pertanahan. Data fisik adalah data-data yang menerangkan mengenai luas, letak, dan batas-batasnya dapat digunakan untuk rekonstruksi apabila terjadi sengketa batas. Data yuridis menerangkan status haknya, riwayat tanahnya, dan menerangkan hubungan hukum antara pemegang hak yang terakhir tercantum dalam sertipikat Hak Atas Tanah dengan bidang tanah yang bersangkutan. Data administratif yang menerangkan bahwa obyek maupun subyek tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Pertanahan membuktikan bahwa sertipikat dimaksud adalah produk BPN RI (Badan Pertanahan Nasional RI).

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa kedudukan sertipikat sebagai hak atas tanah sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat apabila data-data dalam sertipikat:

1. Data yuridis yang tercantum dalam sertipikat sesuai dengan arsip buku tanah yang ada di Kantor Pertanahan dan didukung dengan warkah (akta jual beli, waris, dsb) yang disimpan di Kantor Pertanahan. Warkah tersebut merupakan alat bukti otentik yang dapat membuktikan adanya hubungan hukum kepemilikan tanah dengan pemegang haknya sehingga tidak dapat dilemahkan oleh alat bukti lain;
2. Data fisik yang diuraikan dalam sertipikat sesuai dengan Surat ukur yang ada di Kantor Pertanahan dan didukung dengan data-data ukur yang tercantum dalam peta pendaftaran atau gambar ukur yang ada di Kantor Pertanahan yang dapat menerangkan mengenai luas letak dan batas-batasnya yang sebenarnya yang penetapannya dilakukan secara kotradiktur delimitasi, dan data-data ukur tersebut dapat direkonstruksi kembali di lapangan; dan
3. Data administrasinya dapat memberikan keterangan yang benar kepada pihak-pihak yang berkepentingan bahwa subyek dan obyek tanah yang bersangkutan benar telah terdaftar pada Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur.

Apabila ketiga data tersebut sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya, berarti pemegang hak yang terdaftar di dalam dokumen pendaftaran tanah adalah pemilik tanah yang sejati. Dengan demikian kepastian hukumnya dijamin.[[39]](#footnote-39)

Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal23. 32, dan 38 UUPA jo Pasal 32 ayat 1 PP 24 Tahun 1997, menyiratkan bahwa Sertipikat Hak Atas Tanah akan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang namanya tercantum dalam sertipikat sebagai alat bukti yang kuat apabila data fisik, data yuridis, data administrasinya sesuai dengan surat ukur dan buku tanah yang ada di Kantor Pertanahan dan didukung oleh arsip atau warkah yang tersimpan dalam warkah dan daftar umum tersebut di atas.

Hilangnya arsip pertanahan dinyatakan dalam Konsideran Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian Hak-hak Masyarakat Atas Aset Tanah Di Wilayah Bencana menyatakan bahwa hilangnya batas-batas bidang tanah dan atau hilangnya arsip-arsip pertanahan, buku tanah, surat ukur, gambar ukur yang berisi data-data ukur hasil pengukuran merupakan alat bukti mengenai data fisik (luas, letak, dan batas-batas tanah) dan warkah yang berisi data-data yuridis yang menyangkut subyek, status haknya, dapat mengakibatkan hilangnya hak atas tanah yang bersangkutan.

1. **Dampak Musnahnya Arsip Pertanahan Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Di Kabupaten Cianjur**

Dijelaskan pada pembahasan di atas bahwa hilangnya arsip menyebabkan tidak ada kepastian hukum, kepastian mengenai di mana letaknya, luas, dan batas-batasnya, haknya apa dan siapa pemiliknya[[40]](#footnote-40)karena data-datanya tersimpan dalam arsip. Kepastian mengenai status haknya, subyeknya, hak-hak yang membebaninya alas hak yang dijadikan dasar pendaftaran haknya tersimpan dalam suatu warkah atau arsip.

Dokumen pertanahan yang memuat jejak rekaman dari proses pendaftaran tanah hingga terbitnya sertipikat yang merupakan bukti otentik mengenai lahirnya Hak Atas Tanah. Dokumen tersebut dalam Pasal 1 PP 24 tahun 1997 adalah: buku tanah, surat ukur, peta pendaftaran atau peta bidang tanah, warkah, dan daftar-daftar umum lainya, merupakan Arsip Pertanahan yang harus tetap dipelihara secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur. Ketentuan Pasal 36 PP 24 tahun 1997 mewajibkan mendaftarkan setiap perubahan data pendaftaran tanah baik fisik maupun yuridis agar diperoleh data pendaftaran tanah yang mutakhir sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang tersebut dalam Pasal 2 PP 24 Tahun 1997. Dokumen pertanahan merupakan bukti otentik. Dikatakan otentik karena dibuat melalui proses pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 UUPA dan pembuatan sertipikatnya memenuhi syarat-syarat akta otentik yang diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdata.

Dokumen yang berisi data administrasi, data fisik, dan data yuridis tersebut di atas yang disimpan di Kantor Pertanahan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor : 6 Tahun 2010 Tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian Hak-Hak Masyarakat Atas Aset Tanah Di Wilayah Bencana (selanjutnya disebut Perkaban 6 tahun 2010) disebut sebagai arsip pertanahan :" Arsip Pertanahan adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dari media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Peristiwa non alam seperti kebakaran Gedung Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur pada tanggal 26 Mei 2009 yang memusnahkan arsip pertanahan. Oleh Pasal 1 Peraturan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2010 dinyatakan sebagai bencana di bidang pertanahan karena arsip pertanahan yang memuat rekaman hasil kegiatan pendaftaran tanah sampai dengan lahirnya Hak Atas Tanah itu sangat berpengaruh terhadap kepastian hukum bagi pemegang Hak yang tercantum dalam sertipikat Hak Atas Tanahnya.

Bahwa bencana pertanahan yang menyebabkan musnahnya arsip-arsip pertanahan dapat melemahkan kadar keotentikan sertipikat yang berpengaruh terhadap kekuatan hukum berlakunya sertipikat hak atas tanah yang ada di masyarakat atau di tempat lain, antara lain:

1. Musnahnya buku tanah dan surat ukur dapat melemahkan fungsi sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan sebagai akta otentik. Sesuai dengan bunyi Pasal 32 ayat (1) PP 24 tahun 1997 yang mengharuskan adanya arsip pertanahan berupa data fisik dan data yuridis : “Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yusridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.”
2. Akibat tidak ada buku tanah di BPN, maka sertipikat tersebut tidak dapat digunakan untuk melakukan perbuatan hukum mengenai tanah karena sesuai Pasal 39 ayat (1) PP 24 tahun 1997: “PPAT menolak untuk membuat akta, jika: a). “ mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau Pasal 45 ayat (1) PP 24 tahun 1997: “ Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi : " a. Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan”. Atau Pasal 54 ayat (1) 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: “Sebelum pembuatan akta mengenai perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a sampai dengan huruf g, PPAT wajib melakukan pemeriksaan kesesuaian/keabsahan sertipikat dan catatan lain pada Kantor Pertanahan setempat dengan menjelaskan maksud dan tujuannya”

Jadi sebelum membuat akta PPAT mempunyai kewajiban melakukan pengecekan kesesuaian sertipikat di Kantor Pertanahan, karena buku tanah tidak ada maka pengecekan tidak dapat dilakukan sehingga berakibat tidak dapat dilaksanakan pembuatan akta;

1. Tidak ada jaminan Kepastian Hukum terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah yang sertpikatnya ada di masyarakat atau di tempat lain:
2. Kepastian pemegang haknya menjadi tidak jelas, karena buku tanah dan surat ukur yang menerangkan status hak sertipikat yang diterbitkan musnah.
3. Data mengenai pemohon dalam permohonan sertipikat yang bersangkutan musnah, sehingga tidak jelas pula siapa yang mengajukan permohonan sertipikat, karena berdasarkan ketentuan Pasal 31 PP 24 tahun 1997 dinyatakan bahwa Sertipikat hanya dapat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan;
4. Warkah yang di dalamnya terdapat bukti alas hak, bukti penguasaan/perolehan hak yang dijadikan dasar pendaftaran tanah (surat keputusan pemberian hak, akta jual beli, waris, dan sebagainya) musnah sehingga tidak ada alat bukti yang dapat membuktikan adanya hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah yang namanya tercantum dalam sertipikat dengan bidang tanahnya, tidak ada data ukur yang dapat menjelaskan luas, letak, dan batas-batasnya dengan pasti sehingga tidak dapat direkostruksi dilapangan;
5. Blanko sertipikat yang ada dimasyarakat pemegang hak atau ditempat lain (bank, pengadilan, kejaksaan) harus diuji kembali keotentikannya, karena dengan musnahnya buku tanah dan surat ukurnya Sertipikat yang bersangkutan tidak mempunyai pembanding yang dapat memastikan blanko tersebut asli produk BPN, dan apakah teraan cap adalah asli dan apakah pejabat yang menandatangani sertipikat tersebut adalah pejabat yang berwenang saat penerbitan sertipikat yang bersangkutan;
6. Musnahnya buku tanah menyebabkan catatan-catatan pemblokiran, sita jaminan, dan lain sebagainya yang tercatat dalam buku tanah tidak ada. Sehingga tidak diketahui status terakhir Hak Atas Tanah tersebut. Hal ini akan memberikan peluang bagi oknum melakukan tindakan melegalkan dokumen cacat hukum atau mengajukan sertipikat pengganti yang sebetulnya tidak berlaku lagi, misalnya karena diganti karena hilang atau dinyatakan sudah tidak berlaku karena putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, sehingga akan mengakibatkan munculnya seripikat ganda,

Pembahasan kembali kepada Konsiderans Perkaban No.6 Tahun 2010 huruf b dinyatakan bahwa kerusakan dan atau musnahnya arsip pertanahan karena bencana dapat mengakibatkan hilangnya hak-hak masyarakat atas aset tanah di wilayah bencana. Makna kata hilang Verba (kata kerja)  menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, hilang dimaknai tidak ada lagi, lenyap, atau hapus[[41]](#footnote-41). Konsiderans Perkaban Nomor 6 tahun 2010 apabila dihadapkan dengan Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Jelas akan terjadi benturan atau menimbulkan konflik norma dengan peraturan di atasnya, apabila musnahnya arsip pertanahan menyebabkan hapusnya hak, sedangkan pemegang hak mempunyai bukti kepemilikan yaitu sertipikat hak atas tanah dan tanahnya secara fisik masih ada dan dikuasainya, serta tidak dalam keadaan sengketa. Dengan hapusnya hak berarti pemegang hak tidak dapat melaksanakan hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanahnya, selain dari itu Undang-undang No.5 Tahun 1960 (UUPA) tidak mengenal penghapusan hak milik atas tanah dikarenakan terjadinya bencana alam atau bencana pertanahan. Dalam UUPA hapusnya hak diatur dalam Pasal 27, Pasal 34, Pasal 40; Pasal terjadi karena hal-hal yang pada intinya bila:

* 1. tanahnya jatuh kepada negara,
	+ karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA;
	+ karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
	+ karena diterlantarkan;
	+ jangka waktunya berakhir (HGU, HGB);
	+ dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat (HGU, HGP) tidak dipenuhi;
	+ dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
	+ dicabut untuk kepentingan umum;
	+ karena ketentuan -pasal 21 ayat (3), Pasal 26 ayat (2) Pasal 30 ayat (2), ketentuan dalam pasal 36 ayat (2), ;
1. tanahnya musnah.

Kalau tanah penduduk yang terkena bencana tidak musnah, berarti masih terdapat cara-cara yang mungkin diupayakan oleh pihak korban untuk memiliki kembali tanahnya. Menurut Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) saat itu Maria SW Sumardjono, karena bencana alam pun yang terjadi di Aceh saja tidak serta merta dapat menghilangkan hak atas tanah. Kalau seseorang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, tentunya akan dilindungi, tegas Maria saat dihubungi hukumonline.[[42]](#footnote-42)

Menurut Maria, langkah awal sehubungan dengan kepemilikan tanah di daerah pasca bencana dimulai dari menyelamatkan dokumen-dokumen milik Kanwil BPN Provinsi/Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Apabila dokumen-dokumen (arsip-pen) di Kanwil BPN setempat masih ada, maka menurutnya hal tersebut dapat mempermudah pihak korban untuk mengurus kembali status kepemilikan tanahnya. Sebab, tiap-tiap Kanwil BPN pasti memiliki warkah-warkah yang akan digunakan sebagai bukti kepemilikan atas tanah.

Bencana kebakaran menghilangkan banyak dokumen/arsip pertanahan penting milik warga masyarakat. Walaupun sertipikat tanah telah lenyap maupun musnah, hak milik atas tanah masih dapat diperoleh, menurut ahli hukum agraria Maria SW Sumardjono, tidak berarti korban bencana telah kehilangan hak milik atas tanah yang sebelum bencana menjadi milik mereka. Selain melihat warkah yang ada, Kanwil BPN setempat akan kembali melakukan pengukuran. Apabila Kanwil BPN setempat ikut musnah dan sertipikat tanah hilang/musnah maka perlu pemetaan ulang terhadap tanah yang dimaksud. Selain itu, orang yang ingin mengakui hak atas tanahnya harus didukung pula oleh bukti-bukti yang bisa diperoleh dari Kepala Desa ataupun tetangga-tetangga setempat.

Kelengkapan data-data pendukung tersebut dapat digunakan untuk menghindari adanya kepemilikan ganda atas satu bidang/areal tanah. Namun, Maria menambahkan kalau sampai ada dua orang atau lebih yang memperebutkan areal tanah yang sama maka dapat ditempuh melalui jalur mediasi. Hilangnya arsip pertanahan secara yuridis formil akan melemahkan kekuatan berlakunya manakala terjadi sengketa karena kekuatan pembuktiannya tergantung kepada warkah atau arsip yang tersimpan di Kantor Pertanahan atau Kanwil BPN atau BPN RI atau di tempat lain yang menyimpan arsip itu. Apabila terjadi sengketa administrasi di PTUN atau sengketa di pengadilan umum, Kantor Pertanahan (BPN) tidak dapat membuktikan bahwa sertipikat a quo adalah produknya, karenanya sertipikat tersebut dapat dibatalkan, seperti dalam perkara No. 24/Pdt.G/2010/PN.Cj di mana amarnya membatalkan eksekusi lelang. Dalam pertimbangan hukumnya hakim menyatakan produk Sertipikat Hak Milik No.106 Desa Sukasari Kecamatan Cilaku Kabupaten Cianjur tidak jelas, karena arsip musnah terbakar BPN Kabupaten Cianjur tidak dapat membuktikan bahwa Sertipikat Hak Milik No.106 Desa Sukasari adalah produknya.

Sertipikat hak atas tanah mempunyai 2 (dua) sisi yang berbeda, yakni di satu sisi secara keperdataan sertipikat merupakan bukti kepemilikan, di sisi lain sertipikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschiking*)[[43]](#footnote-43) merupakan pengakuan dari negara. Oleh karena itu pembatalan sertipikat tidak serta merta membatalkan hak keperdataannya, artinya hak atas tanahnya dapat dimohonkan kembali oleh pemegang hak atas tanah ke Kantor Pertanahan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hilang atau musnahnya arsip pertanahan:

* Sertipikat Hak Atas Tanah tidak dapat digunakan sebagai alat bukti untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah sebelum dipulihkan datanya;
* Dapat melemahkan kekuatan bukti sertipikat sebagai sebagai akta otentik atau sebagai alat bukti hak atas tanah;
* Hilang atau musnahnya arsip pertanahan tidak serta merta dapat menghapuskan hak atas tanah yang bersangkutan.
1. **Perlindungan Hukum Bagi Hak Atas Tanah Di Kabupaten Cianjur Sebelum Dan Sesudah Peristiwa Kebakaran Yang Arsipnya Musnah Terbakar**

**1. Perlindungan Hukum Bagi Hak Atas Tanah Di Kabupaten Cianjur Sebelum Peristiwa Kebakaran**

Dalam kepustakaan hukum dikenal jenis-jenis sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sifatnya preventif dan represif:

a. Menurut Hadjon pada perlindungan hukum yang preventif kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive (sudah pasti). Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat signifikan bagi tindakan pemerintah yang tidak didasarkan pada ketentuan aturan yang berlaku. dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada suatu kebijakan yang diambil;

1. Menurut Muctar Wahid: 1). Perlindungan Hukum Normatif dan Perlindungan hukum sosiologis;
* Perlindungan juridis normatif diatur dalam ketentuan yang tersebar di dalam pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 32 PP 24 Tahun 1997 dengan syarat:
1. Hanya diberikan kepada bidang (bidang-bidang) tanah yang sudah terdaftar,diterbitkan secara sah menurut hukum;
2. BPN melindungi pemegang hak atas tanah yang terlebih dahulu mendaftarkan haknya, apabila ada permohonan hak atas tanah atas bidang yang sama, maka BPN akan menolak permohonan tersebut;
3. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang namanya tercantum dalam sertipikat hak atas tanah, sepanjang:
* data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnnya sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang ada pada Kantor Pertanahan yang bersangkutan;
* orang atau badan hukum 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 telah tidakmengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.
* Perlindungan hukum juridis sosiologis berupa pengakuan dari masyarakat, dan perlindungan hukum yang apabila terhadap sertifikat hak milik atas tanah yang digugat telah mendapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde)* yang diuji secara materiil melalui putusan hakim atau pengadilan dan dinyatakan bahwa sertifikat tersebut diterbitkan secara sah dan mempunyai kekuatan hukum.

Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat maka perlindungan hukum secara preventif dapat berupa aturan-aturan yang telah ditetapkan yang berkaitan dengan masalah tanah dan sertifikat tanah. Di sini undang-undang yang terkait telah menetapkan aturan-aturan hukum yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan sengketa tanah dan sebagai dasar atau landasan dalam memberikan perlindungan hukum itu sendiri. Salah satu pasal yang menyatakan untuk memberikan kepastian hukum secara mutlak bagi pemegang sertifikat yaitu Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi : Pasal 32 ayat (2) “Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum 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 tersebut apabila dalam waktu 5 Tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.” Dari bunyi pasal di atas ini berarti bahwa hukum telah memberikan jalan bagi pemegang sertifikat untuk memiliki tanah yang telah diterbitkan sertifikat secara mutlak dengan tidak mengabaikan ketentuan-ketentuan yang lain, meskipun sebenarnya di dalam praktek gugatan masih dapat diajukan.

Terkait dengan perlindungan hukum represif yaitu perlindungan hukum setelah terjadinya sengketa, perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dalam hal terjadi sengketa tanah maka perlindungan hukum represif yang dapat diberikan berupa pengembalian hak kepada pemilik semula, artinya yang dilindungi oleh hukum adalah pemilik yang sah dari tanah yang disengketakan. Untuk dapat mengembalikan hak yang sebenarnya kepada pemilik semula tentu ada jalur yang harus dilewati, dalam hal terjadi sengketa tanah pihak yang bersengketa akan menyelesaikannya melalui jalur litigasi (pengadilan) dan non litigasi (di luar pengadilan). Kebanyakan perkara yang tidak dapat diselesaikan melalui jalur non litigasi akan diselesaikan melalui jalur litigasi yaitu melalui pengadilan.[[44]](#footnote-44)

Di dalam sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, perlindungan hukum preventif kepada pemegang hak atas tanah yang sudah terdaftar data fisik dan data yuridis akan terhindar dari duplikasi sertipikat. Badan Pertanahan Nasinal (BPN) akan menolak permohonan pendaftaran sertipikatnya, ini merupakan suatu usaha BPN untuk mencegah atau meminimalisir permasalahan pertanahan. Pemegang hak atas tanah yang tanahnya terdaftar secara sah menurut hukum akan terhindar dari duplikasi sertipikat di atas tanahnya. Apabila di atas tanah yang sudah ada haknya tersebut timbul sertipikat ganda atau apabila diketahui terdapat cacat administrasi BPN akan membatalkan sertipikat yang diterbitkan secara tidak sah. Kewenangan pembatalan diatur dalam Pasal 120 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, dinyatakan : "Pembatalan hak atas tanah yang dilakukan oleh Pejabat yang berwenang dilaksanakan apabila diketahui adanya cacad hukum administratif dalam proses penerbitankeputusan pemberian hak atau sertipikatnya tanpa adanya permohonan".

Pada asasnya satu bidang tanah hanya satu pemegang hak atas tanah yang sah, BPN akan membatalkan sertipikat yang tidak sah atau cacat administrasi. tujuannya adalah agar pemegang hak dapat memanfaatkan tanahnya secara maksimal. Sesuai dengan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan[[45]](#footnote-45) Pasal 71 Ayat (1): "Dalam hal di atas satu bidang tanah terdapat beberapa sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih, BPN RI melakukan perbuatan hukum pertanahan berupa pembatalan dan/atau penerbitan sertipikat hak atas tanah, sehingga di atas bidang tanah tersebut hanya ada satu sertipikat hak atas tanah yang sah". Kemudian dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 11 dinyatakan: [[46]](#footnote-46)

Ayat (3): "Sengketa Atau Konflik Yang Menjadi Kewenangan Kementerian

 Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (2), Meliputi:

1. Kesalahan Prosedur Dalam Proses Pengukuran, Pemetaan Dan/Atau Perhitungan Luas;
2. kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
3. kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
4. kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
5. tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan;
6. kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
7. kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
8. kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
9. kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
10. penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau
11. kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Sertipikat yang terlebih dahulu terdaftar akan terlindungi dari upaya penerbitan sertipikat ganda, karena dengan terdaftarnya bidang tanah secara teknis kadasteral sudah terpetakan sehingga apabila ada yang akan mendaftarkan di atas bidang tanah tersebut akan segera terdeteksi, pihak BPN akan menolak permohonan hak atas tanah yang sudah bersertipikat. Dengan demikian perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat signifikan bagi tindakan pemerintah yang tidak didasarkan pada ketentuan aturan yang berlaku. Dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada suatu kebijakan yang diambil.

Perlindungan hukum represif yaitu perlindungan hukum setelah terjadinya sengketa, perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dalam hal terjadi sengketa tanah maka perlindungan hukum represif yang dapat diberikan berupa pengembalian hak kepada pemilik semula, artinya yang dilindungi oleh hukum adalah pemilik yang sah dari tanah yang disengketakan. Untuk dapat mengembalikan hak yang sebenarnya kepada pemilik semula tentu ada jalur yang harus dilewati, dalam hal terjadi sengketa tanah pihak yang bersengketa akan menyelesaikannya melalui jalur litigasi (pengadilan) dan non litigasi (di luar pengadilan). Kebanyakan perkara yang tidak dapat diselesaikan melalui jalur non litigasi akan diselesasikan melalui jalur litigasi yaitu melalui pengadilan, di sini yang berperan adalah hakim sebagai pihak yang nantinya akan memberikan putusan terhadap perkara yang disengketakan.

Hakim sebagai penegak hukum di dalam memutuskan perkara harus menerima sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana akta otentik, pada intinya harus mengesampingkan alat-alat bukti yang lain sepanjang tidak ditemukan bukti yang sebaliknya.[[47]](#footnote-47) Dan pejabat BPN dalam penanganan perkara pertanahan meliputi kegiatan berperkara dalam proses perdata atau tata usaha negara yang melibatkan BPN RI sesuai Pasal 3, Pasal 4, Pasal 32 PP 24 tahun 1997 Pasal 2, Pasal 50 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan pada prinsipnya harus berupaya memberikan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 11 Tahun 2016 tersebut. Bahwa perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah masyarakat diberikan kepada bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar (bersertipikat) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 32 PP 24 tahun 1997.

Peranan arsip pertanahan ini sangat penting. Arsip yang di dalamnya terdapat dokumen-dokumen otentik sangat mempengaruhi kekuatan pembuktian sertipikat apabila terjadi sengketa, konflik, atau perkara di pengadilan. Sertipikat Hak Atas Tanah tanpa arsip ibarat badan tanpa roh, tidak mempunyai kekuatan untuk melawan pihak-pihak yang mengklaim. Perlindungan hak atas tanah diberikan manakala:

* Data fisik, data yuridis, data administrasi, yang ada dalam sertipikat sesuai dengan yang ada dalam daftar-daftar umum di Kantor Pertanahan;
* Data fisik dapat direkontruksi di lapangan;
* Sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya bahwa perolehannya dilakukuan dengan itikad baik;
* Secara nyata fisiknya dikuasai di lapangan;

Maka sertipikat tersebut mempunyai kekuatan bukti seperti akta otentik, hakim atau pengacara harus menerima sebagai akta yang benar. [[48]](#footnote-48)

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum yang diberikan kepada aset atau hak-hak atas tanah masyarakat adalah:

* Perlindungan hukum preventif yang diatur dalam ketentuan UUPA dan pelaksanaannya di atur dalam PP 10 tahun 1961 yang kemudian diganti dengan PP 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, Pasal 107 PMNA/Ka BPN No.9 tahun 1999;
* perlindungan hukum represif yang merupakan perlindungan sosiologis berupa pengakuan dari masyarakat atau yang telah diuji secara materiil melalui putusan majelis hakim atau pengadilan.

Bahwa secara normatif berdasarkan PP 10 tahun 1961 dan PP 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, perlindungan hukum bagi suatu hak atas tanah diberikan apabila memenuhi syarat-syarat pembuktian yang kuat dan tidak dibuktikan sebaliknya, syarat-syarat tersebut adalah:

1. Dibuat atau diterbitkan oleh lembaga yang berwenang, dibuat sesuai dengan prosedur yang berlaku tentang pendaftaran tanah;
2. Data Fisik dapat dapat direkonstruksi
3. Data Yuridis dapat membuktikan penguasaan atau perolehan hak atas tanah;
4. Data Adiminstrasi sesuai dengan daftar umum pendaftaran tanah bahwa benar adalah produk BPN;
5. Perolehan dilakukan dengan itikad baik; dan
6. Secara nyata fisik dikuasai.

**2. Perlindungan Hukum Bagi Hak Atas Tanah Di Kabupaten Cianjur Sesudah Peristiwa Kebakaran**

Tindakan yang diambil Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur untuk memulihkan kembali hak-hak atas tanah masyarakat yang arsipnya musnah terbakar adalah melakukan penataan arsip pertanahan. Penataan arsip pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c Perkaban 6 Tahun 2010 meliputi perbaikan dokumen yang rusak, penggantian dokumen yang hilang atau rusak dan penataan kembali arsip. Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 : “Dalam hal arsip pertanahan di kantor pertanahan rusak atau musnah dan sertipikat masih ada pada pemegang hak, pembuatan buku tanah dan surat ukur pengganti sementara dilakukan dengan persyaratan:

1. Pemegang hak mengisi Permohonan Pemulihan Data;
2. Pemegang hak membuat Surat Pernyataaan Penguasaan Fisik Tanah dan Tidak Sengketa;
3. Pemegang hak membuat Surat Pernyataan Kepemilikan Tanah dan Riwayat Tanah;
4. Mencari data atau referensi yang dapat dijadikan rujukan dari instansi terkait;
5. Melakukan penelitian terhadap sertipikat yang masih ada pada masyarakat selanjutnya dituangkan dalam Berita Acara Penelitian Sertipikat Untuk Penggantian Buku Tanah Dan Surat Ukur atau Gambar Situasi yang ditandatangani oleh pejabat yang berwenang dan diketahui oleh kepala kantor;
6. Berdasarkan berita acara sebagaimana dimaksud pada huruf e selanjutnya dilakukan Pengesahan Fotocopy Buku Tanah dan Surat Ukur atau Gambar Situasi Pengganti yang ditandatangani kepala kantor atau pejabat yang berwenang;

Pemulihan Data yang diselenggarakan mengacu pada ketentuan Pasal 18 Perkaban 6 Tahun 2010, secara substansial terdapat ketidakonsistenan terhadap ketentuan pendaftaran tanah (pasal 19 UUPA dan PP 10 tahun 1961 yang kemudian diganti dengan PP 24 tahun 1997, ketidakjelasan, dan ketidaklengkapan aturan hukum, antara lain:

* Huruf f, buku tanah pengganti berupa fotocopy dari sertipikat yang ada di pemohon, menurut Yahya Harahap bahwa dalam yurisprudensi fotocopy bukan alat bukti kalau tidak dapat menununjukan aslinya, jadi meskipun fotocopy buku tanah disahkan tetapi tidak dapat menunjukkan buku tanah aslinya, maka fotocopy itu tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti.[[49]](#footnote-49)
* Pasal 18 Perkaban No.6 Tahun 2010, tidak melakukan pemeriksaan lapangan dengan tidak adanya kegiatan pengambilan koordinat posisi letak obyek pemulihan data yang bersangkutan, mengakibatkan obyeknya menjadi tidak jelas, luas, letak dan batas-batasnya. Maka meskipun sudah dipulihkan, sertipikatnya mengandung kekurangan, apabila terjadi sengketa atau akan diperlukan untuk kegiatan seperti jual beli, pelepasan hak, dan sebagainya, maka dengan tidak dapat direkonstrusi atau dikembalikan batas-batasnya. Sertipikat tersebut tidak dapat menjamin kepastian berapa luasnya, walaupun dalam sertipikat tercantum luasannya. Tidak ada kepastian di mana letaknya, maupun batas-batasnya;
* Tidakkonsisten terhadap aturan hukum pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA dan peraturan pemerintah. Definisi Sertipikat dalam Pasal 13 PP 10 Tahun 1961 Sertipikat adalah salinan dari buku tanah dan surat ukur yang ada di Kantor Pertanahan Dan Pasal 32 PP 24 tahun 1997 ayat (1): "Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sementara sertipikat hasil pemulihan data berdasarkan Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 berlaku sebaliknya:
* Buku tanah difotocopi dari sertipikat, data-data dari buku tanah diperoleh dari sertipikat yang difotocopy kemudian dijadikan atau disahkan sebagai buku tanah. Sedangkan menurut PP 10 Tahun 1961 sertipikat adalah salinan buku tanah yang data-datanya disalin dari buku tanah;
* Menurut PP 24 Tahun 1997, sertipikat akan menjadi alat yang bukti yang kuat apabila data fisik dan data yuridisnya sesuai dengan data/arsip yang ada di Kantor Pertanahan (arsip), sedangkan sertipikat hasil pemulihan data berdasarkan Pasal 18 Perkaban 6 Tahun 2010, data fisik dan data yuridis buku tanahnya dibuat dari fotocopy sertipikat yang dipegang pemohon, terjadi kesebalikannya bukan sertipikat yang harus disesuaikan dengan arsip Kantor Pertanahan, namun buku tanah (arsip) yang disesuaikan dengan sertipikat. Pengertian sertipikat menjadi terbalik;
* Dijelaskan dalam Pasal 19 UUPA sertipikat diberikan untuk menjamin kepastian hukum, baik yuridis, teknis, maupun administrasi (pencatatan). Dalam butir b, terdapat persyaratan pemohon pemulihan data melampirkan pernyataan tidak sengketa. Dengan adanya persyaratan ini akan berakibat terhalangnya proses pemulihan data, karena apabila pernyataan tersebut dipersyaratkan, maka obyek tanah yang sedang bersengketa selama dalam sengketa tidak dapat dilaksanakan pemulihannya. Pelaksanaan pemulihan data menjadi terhambat, sehingga menimbulkan ketidakpastian administratif, misalnya pencatatan setiap adanya peristiwa atau fakta hukum baru, seperti pencatatan sita (sita jaminan, sita eksekusi, dll), ataupun putusan pengadilan yang bersifat merubah baik data fisiknya atau data yuridisnya yang seharusnya dicatat dalam buku tanah, tidak dapat dilakukan karena buku tanah tidak dapat dibuat, dengan alasan karena bidang tanah dimaksud dalam keadaan sengketa. Padahal persyaratan pernyataan tidak sengketa menurut PP 24 tahun 1997 hanya diberlakukan kepada bidang tanah yang baru akan dimohon atau yang akan dilakukan perubahan data fisik dan atau data yuridis, atau pada pendaftaran pertama kali/pemberian hak. Sedangkan pada proses pemulihan tidak ada perubahan baik data fisik maupun yuridis;
* Belum ada Standar Operasional Pelayanan Pertanahan (untuk selanjutnya disebut SOP), menimbulkan berbagai macam multi tafsir dalam pelaksanaan pemulihan data, dapat berakibat terjadinya salah prosedur, maladministrasi, baik dikurangi maupun ditambah persyaratannya, persoalannya apabila terdapat kesalahan yang berakibat kepada adanya kerugian pihak lain akan berdampak hukum baik tata usaha negara, perdata maupun pidana. Menurut Rusmadi Murad dikatakan bahwa perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan adalah apabila dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan. Selanjutnya Rusmadi Murd menambahkan bahwa pada prinsipnya setiap tindakan hukum administrasi walaupun dilakukan di bawah wewenangnya, akan tetrapi apabila mengandung kekurangan adalah tidak sah. Ini adalah di dalam hubungannya dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan kewibawaan pemerintah (*weting gezag*). [[50]](#footnote-50), apabila kepastian hukum tidak dilaksanakan secara konsisten maka bagaimana akan dapat memberikan perlindungan hukum baik kepada pemegang hak atas tanah maupun kepada pelaksana pendaftaraan tanah (Pejabat BPN, PPAT, Aparat Desa, Notaris, dan sebagainya). Pasal 18 tersebut di atas memuat kekurangan, karena hanya sebagian ketentuan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk kegiatan pemulihan data, sehingga akan berdampak pada produknya.
* Syarat terjaminnya perlindungan hukum bagi suatu hak atas tanah adalah bidang tanah tersebut harus terpenuhi terlebih dahulu unsur kepastian hukumnya antara lain ada kepastian bahwa sertipikat yang ada pada pemegang hak atau pihak yang menguasai adalah betul produk BPN sah dan masih berlaku sebagai alat bukti kepemilikan, jadi sertipikat yang ada pada pemegang hak harus didaftarkan pemulihan datanya, dengan terdaftarnya hak atas tanah tersebut akan jelas siapa pemiliknya, berapa luasnya, di mana letaknya, dan siapa saja sebelah-menyebalahnya (batas-batasnya) jadi jika unsur kepastian terpenuhi maka negara wajib memberikan perlindungan hukumnya.

Jaminan kepastian hukum memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten. Terkait dengan Kepastian hukum tersebut sejalan dengan Jan Michiel Otto dan Boedi Harsono, mengemukakan bahwa untuk menciptakan kepastian hukumnya di bidang pertanahan harus memenuhi syarat-syarat antara lain:

* Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap, dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
* Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif; [[51]](#footnote-51)
* Ada aturan hukum yang jelas dan dan dilaksanakan secara konsisten;
* Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
* Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
* Hakim-hakim tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten sera jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;[[52]](#footnote-52)

Absar Kartabrata menyatakan intinya penyebab kelemahan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kelemahan (*weakness*) adalah karena ketidaklengkapan dan tidak jelas atau peraturan itu atau tidak ada.[[53]](#footnote-53) Secara normatif akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Misalnya munculnya sertipikat cacat hukum berupa pemalsuan sertipikat, sertipikat ganda, yang antara lain disebabkan oleh:

* Tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan pelaksanaann lainnya serta SOP secara konsekwen bertanggung jawab, dan konsisten;
* Tidak mempunyai SOP yang jelas,
* Adanya orang yang berusaha untuk memperoleh keuntungan pribadi;
* Kecerobohan petugas pendaftaran tanah/ketidaktelitian dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Kecerobohan atau ketidak telitian Pemerintah Desa, PPAT, Notaris dalam memberikan keterangan dan membuat akta.

Sehubungan dengan itu Rusmadi Murad menyatakan bahwa perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan adalah apabila dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan .[[54]](#footnote-54) Seperti Pasal 18 tersebut di atas memuat kekurangan hanya sebagian ketentuan pendaftaran tanah yang dilakukan utuk kegiatan pemulihan data, sehingga akan berdampak pada produknya. Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah akan mempunyai kekuatan bukti yang kuat apabila data fisik, data administrasi, data yuridis, dapat membuktikan kebenarannya data administrasi bahwa sertipikat tersebut dibuat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban-kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapi jika diabaikan[[55]](#footnote-55) Dengan tersedianya perangkat hukum yang lengkap, jelas dan mudah diketahui ketentuan-ketentuannya serta dilaksanakan secara konsisten oleh petugas pelaksana, pengadilan dan masyarakat sendiri umumnya sudah cukup untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum di bidang yang bersangkutan.[[56]](#footnote-56) Substansi Perkaban ini mengandung kelemahan: tidak lengkap, tidak konsisten, penerapannya tidak sesuai dengan PP 24 Tahun 1997, menimbulkan ketidakpastian hukum dapat berakibat kepada tidak ada kepastian jaminan perlindungan hukum seperti dinyatakan dalam Pasal 4 PP 24 tahun 1997.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Sertipikat Hak Atas Tanah akan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagai alat bukti yang kuat apabila data fisik, data yuridis, dan data administrasi sesuai dengan surat ukur dan buku tanah yang ada di Kantor Pertanahan dan didukung oleh warkah yang tersimpan dalam warkah dan daftar umum tersebut di atas. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal23. 32, dan 38 UUPA jo Pasal 32 ayat 1 PP 24 Tahun 1997, sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat baik subyek maupun obyek hak atas tanah, sepanjang data fisik dan data yuridisnya sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Jadi dapat dikatakan perlindungan hak-hak atas tanah pasca kebakaran belum dapat diberikan sebelum dipulihkan kembali arsipnya. Akibat dari musnahnya arsip pertanahan:

* Melemahkan kekuatan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat karena hilangnya kepastian mengenai:
* Mengenai obyeknya: jelas luas letak dan batas-batasnya
* Mengenai subyeknya: jelas siapa yang menguasai atau memilikinya
* Mengenai status tanahnya: terdaftar dan jelas statusnya masih berlaku atau tidak, ada sengketa atau tidak, siapa yang membebaninya, dan sebagainya
* Tidak dapat melakukan perbuatan hukum apapun mengenai bidang tanah tersebut. Pasal 39, Pasal 45 PP 24 tahun 1997, Perkaban Nomor 1 tahun 2006 tersebut.
1. **Aspek Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Hasil Pemulihan Data**

Dengan kejadian kebakaran gedung arsip Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur yang memusnahkan arsip-arsip pertanahan yang dibangun sejak tahun 1960 ± 158.000 arsip berakibat kepada tidak tercapaunya tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA jis Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 32 PP 24 tahun 1997, menjadi kembali ke titik awal, meskipun ada sertipikat tetapi kepastian hukum mengenai obyek dan subyek serta status bidang tanah yang arsipnya musnah menjadi tidak jelas, ketika ketidakpastian hukum mengenai subyek, obyek, maupun statusnya hilang, BPN tidak akan memberikan jaminan perlindungan hukum.

Terhadap permasalahan ini solusi yang dilakukan BPN adalah menarik semua sertipikat hak-hak atas tanah yang ada di masyarakat atau di tempat lain untuk dipulihkan datanya. Seperti kita ketahui bahwa dalam sistem negatif pendaftaran tanah tanpa disertai dengan instrumen hukum penguat, tetap mengandung kelemahan, sehingga kepastian perlindungan hukum yang diperoleh masih bersifat relatif. Keadaan itu menunjukan, bahwa sistem pendaftaran tanah pada saat ini belum memberikan jaminan perlindungan hukum hak atas tanah secara efektif, kondisi ini diperlemah lagi dengan hilang atau musnahnya arsip. Di mana dalam sistem negatif pendaftaran tanah arsip yang di dalamnya terdapat akta-akta otentik (alas hak, bukti-bukti perolehan,bukti-bukti penguasaan fisik, akta jualbeli, akta notaris, dan lain-lain) masih diperlukan manakala terjadi sengketa, konflik, perkara pertanahan.

Efektifitas berjalan atau tidaknya hukum menurut Friedman akan terwujud apabila sistem hukum yang terdiri dari unsur struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum bekerja saling mendukung di dalam pelaksanaannya, sehingga dapat memenuhi tujuan hukum yang diharapkan masyarakat.

Ditinjau dari sudut pandang sosiologi hukum, bahwa hukum harus mampu membaca, mengenal dan memahami berbagai fenomena hukum sebagai objek kajiannya. Sehubungan dengan itu, maka dalam mengkaji dan menganalisis fenomena hukum tidak menggunakan pendekatan ilmu-ilmu sosial. Pendekatan sosiologis merupakan salah satu pendekatan empiris, yang melihat hukum sebagai perilaku (*behaviour*), melihat hukum sebagai tindakan (*action*), melihat hukum sebagai relitas (*reality*). Dengan menggunakan pandangan sosiologis terhadap hukum, maka akan menghilangkan kecenderungan untuk selalu mengidentifikasikan hukum sebagai undang-undang belaka, seperti yang dianut oleh kalangan positivistik atau legalistik.

Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur melakukan pemulihan data pendaftaran tanah. Pemulihan data pendaftaran tanah pasca kebakaran yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur mengacu kepada ketentuan Peraturan Kepala Badan Nomor 6 Tahun 2010 tentang Tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian Hak-Hak Masyarakat Atas Aset Tanah Di Wilayah Bencana. Dan pelaksanaanya terdapat 2 (dua) kegiatan yaitu pemulihan data pendaftaran tanah yang dibiayai oleh proyek dana APBN dan pemulihan data yang didasarkan pada kebijakan Kepala Kantor Pertanahan. Jumlah pemulihan data rutin sebanyak 18.251 bidang dan pemulihan data Proyek/APBN sebanyak 21.900 bidang, sehingga baru menyelesaikan 40.151 bidang dari 157.807 bidang atau baru selesai 25,44 % Permasalahan yang timbul akibat musnahnya arsip pertanahan pasca kebakaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur secara umum menimbulkan permasalahan di lihat dari aspek hukum, aspek sosial dan aspek ekonomi. Dalam pelaksanaan pemulihan data banyak permasalahan yang terjadi di lapangan adalah tidak bisa dipastikanya jumlah buku tanah yang hilang sehingga hanya mengandalkan data sertipikat yang ada pada pemohon[[57]](#footnote-57)

Kepastian hukum hanya dapat dijawab secara normatif, aturan main tentang kepastian dan perlindungan hukum penguasaan dan pemilikan tanah secara normatif terdapat pada Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA jis Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 32 PP 24 tahun 1997 menetapkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Persoalannya adalah pelaksanaan pemulihan arsip pertanahan dilihat dari aspek hukum, aspek sosial dan aspek ekonomi banyak permasalahan yang terjadi karena hanya mengandalkan data sertipikat yang ada pada pemohon, pengumpulan data referensi. Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 tidak selalu dapat dilaksanakan. Hambatan lainnya tidak dapat dilaksanakan karena ada persyaratan yang harus dilengkapi yaitu pernyataan tidak sengketa. Pernyataan tidak sengketa menurut PP 24 hanya dipersyaratkan kepada permohonan sertipikat pertama kali dan apabila ada perubahan yang berkenaan dengan perubahan data fisik dan data yuridis, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, juga ketidakkonsistenan Perkaban tersebut terhadap peraturan pendaftaran tanah yang lebih tinggi (UUPA dan peraturan pemerintah).

Pelaksanaan pemulihan data tersebut adalah untuk memulihkan kembali kekuatan sertipikat hak atas tanah dapat kembali seperti semula, data fisik, data yuridis, data administrasinya. sehingga secara yuridis formal administrasi sertipikat hak tanah tersebut layak untuk diberikan jaminan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah pasca kebakaran.

Upaya mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah yang sudah terdaftar mengalami banyak hambatan, baik secara substansial, struktural, dan kultur. Untuk menganalisis penulis menggunakan Teori Sistem Hukum Friedman. Lawrence M. Friedman menyebutkan berhasil atau tidaknya bekerjanya hukum bergantung pada tiga unsur, yakni: struktur, substansi, dan budaya hukum satu sama lain memiliki hubungan dalam kaitannya dengan hukum.  Substansi Hukum adalah norma (aturan/keputusan) yang merupakan hasil dari produk hukum. Struktur Hukum diciptakan oleh sistem hukum yang mungkin untuk memberikan pelayanan dan penegakan hukum. Budaya hukum adalah ide, perilaku, keinginan, pendapat, dan nilai-nilai yang berkaitan dengan hukum (positif/negatif).[[58]](#footnote-58) Analisis pelaksanaan Pasal 18 Peraturan Kepala BPN RI Nomor 6 Tahun 2010, sebagai berikut:

* + 1. **Substansi**

Substansi Hukum adalah norma (aturan/keputusan) yang merupakan hasil dari produk hukum. Hambatan dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi hak-hak atas tanah di Kabupaten Cianjur yang arsipnya musnah, sebagai berikut:

* Buku tanah dan surat ukur berupa fotocopy dari sertipikat atau salinan buku tanah atau surat ukur yang ada dalam sertipikat yang dipegang pemegang hak atau pada pihak yang menguasainya, meskipun disahkan, tetapi keaslian dan keabsahan sertipikat belum dapat dijamin kebenarannya karena surat ukur dan buku tanah aslinya tidak ada. Sampai saat ini belum terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yang membicarakan sejauh mana kesamaan maupun keidentikan fotocopy dengan orisinalnya. Begitu juga yurisprudensi, belum pernah memberikan argumentasi yang mendalam mengenai fotocopy sebagai alat bukti. Secara umum, pengakuan keabsahan identiknya fotocopi dengan aslinya, yaitu apabila para pihak mampu dan dapat menunjukkan aslinya di persidangan. Selama tidak ditunjukkan aslinya, fotocopi tidak bernilai sebagai salinan pertama atau keberapa, sehingga tidak sah sebagai alat bukti. Pendirian yang demikian secara tegas dan gamblang dinyatakan dalam Putusan MA No.7011 K/Sip/1974, antara lain dikatakan, putusan yang didasarkan pada surat bukti fotocopi-fotocopi tidaklah sah. Pendapat yang sama dalam Putusan MA No.3606 K/Pdt/1985, dan Putusan MA No.112 K/Pdt/1996. Dikatakan, surat bukti fotokopi yang tidak pernah diajukan atau tidak pernah ada surat aslinya, harus dikesampingkan sebagai surat bukti yang sah,[[59]](#footnote-59) dan dalam hal ini buku tanah dan surat ukur yang asli adalah yang ada di BPN.
* Tidak memenuhi syarat pembuatan akta otentik, karena produk-produk pendaftaran tanah yang dipulihkan arsipnya (karena peristiwa kebakaran) buku tanah dan surat ukur hasil pemulihan data tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (3) PP 10 Tahun 1961 dinyatakan:” sertipikat terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur atau gambar situasi diberi bersampul dan dijilid menjadi satu dengan bentuk dan ukuran yang ditentukan oleh Menteri” (baca Kepala BPN), dan Pasal 32 ayat (1) PP 24 tahun 1997: “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Terkait dengan Kepastian hukum tersebut sejalan dengan Jan Michiel Otto adalah Boedi Harsono, yang mengemukakan bahwa untuk menciptakan kepastian hukumnya harus memenuhi syarat-syarat antara lain:

* Ada aturan hukum yang jelas dan dan dilaksanakan secara konsisten. Jaminan kepastian hukum memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten[[60]](#footnote-60)
* Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten tunduk dan taat terhadapnya;

Pemulihan data yang dilakukan menurut hasil penelitian didasarkan pada kebijakan Kepala Kantor Pertanahan [[61]](#footnote-61) Absar Kartabrata menyatakan intinya penyebab kelemahan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kelemahan (*weakness*) adalah karena ketidaklengkapan dan tidak jelas atau peraturan itu atau tidak ada.[[62]](#footnote-62).Hal ini secara normatif akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

* Mengandung Cacat hukum administrasi, Sertipikat produk pendaftaran tanah yang dipulihkan berdasarkan Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 tidak sesuai ketentuan PP 24 tahun 1997 tidak dapat direkonstruksi, karena tidak dilakukan pengembalian batas di lapangan dan obyeknya tidak dapat dipetakan sehingga tidak ada kepastian mengenai letak dan batas-batasnya, karena itu aturan ini mengandung kekurangan. Menurut Rusmadi Murad bahwa perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan adalah apabila dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan.[[63]](#footnote-63) Seperti Pasal 18 tersebut di atas memuat kekurangan hanya sebagian ketentuan pendaftaran tanah yang dilakukan, sehingga akan berdampak pada aspek kekuatan hukum produknya;
* Tidak ada SOP atau Standar Operasional Prosedur, adalah dokumen yang berkaitan dengan prosedur yang dilakukan secara kronologis untuk menyelesaikan suatu pekerjaan yang bertujuan untuk memperoleh hasil kerja yang paling efektif dari para pekerja dengan biaya yang serendah-rendahnya.[[64]](#footnote-64) Tujuan pembuatan SOP (mengenai prosedur, biaya, dan waktu, dll) adalah untuk menjelaskan perincian atau standar yang tetap mengenai aktivitas pekerjaan yang berulang-ulang yang diselenggarakan dalam suatu organisasi. SOP yang baik adalah SOP yang mampu menjadikan arus kerja yang lebih baik, menjadi panduan untuk karyawan baru, penghematan biaya, memudahkan pengawasan, serta mengakibatkan koordinasi yang baik antara bagian-bagian yang berlainan dalam perusahaan. Fungsi dan Tujuan Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah sebagai berikut:

Fungsi SOP adalah sebagai berikut:[[65]](#footnote-65)

* Memperlancar tugas petugas/pegawai atau tim/unit kerja.
* Sebagai dasar hukum bila terjadi penyimpangan.
* Mengetahui dengan jelas hambatan-hambatannya dan mudah dilacak.
* Mengarahkan petugas/pegawai untuk sama-sama disiplin dalam bekerja.
* Sebagai pedoman dalam melaksanakan pekerjaan rutin.

Tujuan SOP:

* Untuk menjaga konsistensi tingkat penampilan kinerja atau kondisi tertentu dan kemana petugas dan lingkungan dalam melaksanakan sesuatu tugas atau pekerjaan tertentu.
* Untuk menghindari kegagalan atau kesalahan (dengan demikian menghindari dan mengurangi konflik), keraguan, duplikasi serta pemborosan dalam proses pelaksanaan kegiatan.
* Merupakan parameter untuk menilai mutu pelayanan.
* Untuk lebih menjamin penggunaan tenaga dan sumber daya secara efisien dan efektif.
* Untuk menjelaskan alur tugas, wewenang dan tanggung jawab dari petugas yang terkait.
* Sebagai dokumen yang akan menjelaskan dan menilai pelaksanaan proses kerja bila terjadi suatu kesalahan atau dugaan mal praktek dan kesalahan administratif lainnya.
* Sebagai dokumen yang digunakan untuk pelatihan.[[66]](#footnote-66)
* Sebagai dokumen sejarah bila telah di buat revisi SOP yang baru.

Manfaat SOP atau yang sering disebut sebagai prosedur tetap (protap) adalah penetapan tertulis mengenai apa yang harus dilakukan, kapan, dimana dan oleh siapa dan dibuat untuk menghindari terjadinya variasi dalam proses pelaksanaan kegiatan oleh pegawai yang akan mengganggu kinerja organisasi (instansi pemerintah) secara keseluruhan. SOP memiliki manfaat bagi organisasi antara lain:[[67]](#footnote-67)

* Sebagai standarisasi cara yang dilakukan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan khusus, mengurangi kesalahan dan kelalaian.
* SOP membantu staf menjadi lebih mandiri dan tidak tergantung pada intervensi manajemen, sehingga akan mengurangi keterlibatan pimpinan dalam pelaksanaan proses sehari-hari;
* Meningkatkan akuntabilitas dengan mendokumentasikan tanggung jawab khusus dalam melaksanakan tugas;
* Menciptakan ukuran standar kinerja yang akan memberikan pegawai. cara konkret untuk memperbaiki kinerja serta membantu mengevaluasi usaha yang telah dilakukan;
* Menciptakan bahan-bahan training yang dapat membantu pegawai baru untuk cepat melakukan tugasnya;
* Menunjukkan kinerja bahwa organisasi efisien dan dikelola dengan baik;
* Menyediakan pedoman bagi setiap pegawai di unit pelayanan dalam melaksanakan pemberian pelayanan sehari-hari;
* Menghindari tumpang tindih pelaksanaan tugas pemberian pelayanan;
* Membantu penelusuran terhadap kesalahan-kesalahan prosedural dalam memberikan pelayanan. Menjamin proses pelayanan tetap berjalan dalam berbagai situasi.

SOP juga digunakan dalam rangka penyelesaian sengketa konflik perkara baik di Pengadilan ataupun di Kepolisian. SOP inilah yang pertama kali selalu diperiksa oleh penyidik manakala terjadi dugaan tindak pidana. SOP ini dapat berfungsi sebagai tameng dari petugas manakala terjadi kriminalisasi.

Substansi Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 dari aspek kepastian hukum mengenai obyek, subyek dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang arsipnya musnah, masih mengalami berbagai kelemahan:

1. Terdapat kekurangan aturan hukum, dimana Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 tidak lengkap, Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 yang dipulihkan hanya data yuridis dan data administrasi. Menurut Rusmadi murad sertipikat mempunyai kekuatan hukum apabila didukung data fisik, data yuridis, dan data administratif yang valid. Norma hukum yang tidak jelas atau kurang lengkap merupakan salah satu faktor yang menyebabkan:
2. tidak ada kepastian obyek, dapat menyebabkan salah letak;
3. memberikan celah atau peluang bagi oknum petugas, dan atau mafia tanah untuk melakukan tindakan ilegal, korupsi, dan sebagainya perbuatan melawan hukum;

Selanjutnya, menurut Rusmadi Murad bahwa perbuatan hukum administrasi negara, dibuat di bawah kewenangannya, tetapi apabila hanya dilaksanakan sebagian maka perbuatan hukum itu mengandung kekurangan.[[68]](#footnote-68)

1. Ketidakkonsistenan dalam penerapan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Keberlakuan formil atau validitas norma hukum adalah apabila mengacu kepada aturan hukum di atasnya;
2. Penerapan persyaratan pernyataan sengketa menghambat pelaksanaan pemulihan data (bertentangan dengan asas kepastian hukum);
3. Pelayanan Pemulihan Data rutin tidak ada biaya, atau tidak diatur dalam Peraturan mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), membuat celah-celah bagi oknum petugas korup untuk mengutip biaya di luar ketentuan.

Secara Substansial apabila dilihat dari optik *jurisprudence models* aturan Perkaban 6 tahun 2010 banyak kekurangan, menurut penulis tidak logis karena seperti yang disampaikan Anthon F Susanto, aturan hukum itu bekerjanya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan di atasnya bukan mengesampingkan aturan di atasnya, yang logis itu apabila dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau oleh undang-undang yang selevel atau setingkat, tidak logis peraturan pelaksana mengesampingkan peraturan di atasnya. Apabila dilihat dari optik *sociological models* dapat dikatakan logis apabila diberlakukan terhadap kasus yang memang belum ada aturannya.[[69]](#footnote-69)

* + 1. **Struktur**

Dalam teori Lawrence Meir Friedman struktur hukum merupakan suatu hal yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik oleh aparat pelaksana

* Pada poin berikutnya kegiatan pemulihan data menurut Pasal 18 Perkaban Nomor 6 tahun 2010 adalah mencari data refrensi pada instasi lain (Kantor Desa, PPATS Camat, Pengadilan, Kantor Notaris). Hambatan dalam pelaksanaan adalah tidak jelas mekanisme dan prosedurnya, misalnya bagaimana terhadap sertipikat yang diterbitkan sebelum PP 24 tahun 1997 (mengacu pada PP 10 tahun 1961) dan sertipikat yang diterbitkan sesudah PP 24 tahun 1997, begaimana refrensi jenis hak tanah yang berasal dari konversi milik adat, konversi hak lama, atau pemberian hak, waktu dan biayanya. Hambatan selain itu adalah tidak tertibnya pengelolaan protokol atau administrasi pertanahan atau ke-PPAT-an, bahkan ditemukan juga Aparat Desa yang tidak bersedia mengeluarkan data pertanahan yang menggunakan data lama, karena data-data tersebut hilang atau dibawa oleh Kepala Desa yang sebelumnya. Dalam kegiatan ini biaya tidak diakomodir dalam anggaran pelayanan pemulihan data;
* Kecerobohan petugas pendaftaran tanah/ketidaktelitian dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah;
* Ketidaktertiban pengelolaan administrasi pertanahan Pemerintah Desa, dan protokol ke-PPAT-an PPAT Camat, Notaris dan enggan memberikan keterangan dan data.
* Aparat pelaksana tidak profesional dalam memberikan pelayanan. Lahirnya sertipikat bermasalah menunjukan adanya kelemahan struktural dan kelemahan substansi yang disebabkan oleh beberapa faktor, dapat bersumber dari faktor manusianya, aturan hukum termasuk sistem pendaftaran tanah dan faktor lingkungan strategis.[[70]](#footnote-70) Dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya tidak terlepas dari pengaruh pengaruh-pengaruh negatif; .
	+ 1. **Kultur Atau Budaya Hukum**

Berbagai ragam budaya masyarakat Indonesia, termasuk adat istiadat di bidang pertanahan, turut membentuk kultur hukum yang merupakan suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial, yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Komponen ini terdiri dari nilai-nilai dan sikap warga masyarakat yang merupakan pengikat sistem hukum, serta menentukan sistem hukum itu di tengah-tengah kultur bangsa sebagai keseluruhan.

Nilai-nilai dalam kultur hukum, sangat berpengaruh terhadap tingkat penggunaan aturan hukum. Oleh karena itu, kultur hukum sangat menentukan apakah suatu aturan hukum itu efektif atau tidak di dalam implementasinya. Tanpa kultur hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan efektif. [[71]](#footnote-71)

Menurut Lawrence Meir Friedman budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum pada sebuah kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat menentukan bagaimana suatu hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Budaya hukum memiliki kaitan yang erat dengan kesadaran hukum pada masyarakat itu sendiri.  Dikatakan bahwa semakin tinggi ingkat kesadaran hukum pada masyarakat maka budaya hukum akan tercipta dengan baik. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Masyarakat Indonesia sendiri belum terlalu paham dan patuh dengan proses hukum yang ada. Pelaksanaan hukum di Indonesia pun belum tampak adil.

Kultur hukum yang meliputi kesadaran hukum dan realitas sosial, mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap persepsi pentingnya pendaftaran tanah yang melahirkan sertifikat hak sebagai bukti pemilikan tanah. Sikap dan nilai-nilai itu akan terefleksi sebagai respons mayarakat terhadap pelaksanaan sistem hukum pendaftaran tanah dan kesadaran serta tanggung jawab sebagai pemilik tanah tidak selalu menjaga kepastian letak tepat dan batas-batas bidang tanah serta data bukti pemilikan tetap terpelihara dengan baik dengan riwayat perolehan jelas. Kesadaran hukum itu akan sangat menentukan kepastian hukum sertifikat sebagai produk pendaftaran masih rendah sehingga lahirnya sertifikat hasil pemulihan data yang pada akhirnya dipermasalahkan banyak pihak disebabkan oleh kekeliruan data fisik dan data pemilik tanah. Rendahnya kesadaran hukum ini ditunjukkan dengan ketidakkepedulian terhadap kewajiban sebagai pemilik tanah untuk memelihara, mengamankan surat-surat bukti hak dan mencegah gangguan serta memelihara tanda batas bidang tanahnya, kurang bahkan tidak memiliki kepedulian untuk mendaftarkan haknya.

Realita sosial, merupakan apa yang dirasakan apa yang dilihat, apa yang didengar dari orang lain dan apa yang diharapkan tentang kepastian hukum hak atas tanah dalam kaitannya dengan perlindungan hukum yang dapat diperoleh setelah tanahnya didaftarkan.[[72]](#footnote-72) Dalam penyelenggaraan pemulihan data ini. Keterlibatan rakyat itu secara tegas tidak diatur dalam pasal-pasal dalam Perkaban 6 tahun 2010. Penjelasan Umum UUPA mengenai dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum yang intinya menegaskan masyarakat mempunyai kewajiban dalam pendaftaran tanah. Mengingat ketidakjelasan mengenai bentuk keterlibatan masyarakat maka kesadaran hukum dan realitas sosial sangat berperan penting untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam tujuan pendaftaran tanah.[[73]](#footnote-73)

Dari uraian di atas dapat disimpulkan terdapat kelemahan-kelemahan terutama ketentuan Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010:

* Data Fisik Hak Atas tanah tidak dapat direkonstruksi karena tidak mempunyai kordinat;
* Ketidakterampilan aparat dalam proses pendaftaran tanah, selain karena pengaruh faktor-faktor psikologis, juga dapat disebabkan tingginya beban kerja dan kesulitan tehnis operasional di lapang termasuk sulitnya askes informasi dari masyarakat terutama di daerah perkotaan;
* Administrasi pertanahan yang digunakan untuk refrensi kondisinya kurang memadai (tidak sesuai dengan data atau dokumen yang dulu dijadikan alas hak);
* Terjadinya tindakan yang menyimpang oleh aparat maupun permohon hak, merupakan refleksi dari faktor-faktor psikologis individu atau mungkin karena berkembang dimensi hubungan yang cenderung aparat maupun pemohon hak, merupakan refleksi dari faktor-faktor psikologis individu atau mungkin karena berkembang dimensi hubungan yang cenderung menyimpang dalam interaksi sosial selama proses pemulihan data. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam sistem negatif, dengan berdasarkan bukti-bukti pemilihan tanah tanpa pengujian secara materiil, maka hak miliknya masih mengandung ketidakpastian hukum karena kebenaran datanya tidak dijamin sepenuhnya oleh pemerintah, sehingga dapat dipersoalkan oleh orang lain bahkan diperkarakan di Lembaga Peradilan. Sertifikat hak milik atas tanah akan mempunyai kepastian hukum setelah memperoleh keputusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Umum yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan sertifikat diterbitkan secara sah;
* Kondisi psikologis seseorang aparat yang terefleksikan dalam wujud; kemampuan (*ability)* dan integritas *(integrity)* serta komitmen (*commitment),* menentukan kualitas kerja dan kinerja;
* Dalam proses kegiatan pendaftaran terjadi interaksi sosial sehingga terbuka peluang hubungan emosional antara petugas dengan pemohon hak yang lebih dari sekedar dimensi pelayanan, tetapi dapat berkembang kepada hal-hal yang menyimpang dari aturan. Keadaan demikian, dapat mempengaruhi proses pendaftaran, baik yang menyangkut kebenaran data tehnis-yuridis maupun tata laksana yang berimplikasi pada kadar kepastian hukum sertipikat sebagai produk pendaftaran tanah.

Dalam kaitan dengan aturan hukum, sangat diperlukan tingkat pemahaman dan kemahiran aparat menerapkan ketentuan konversi hak lama yang masih mengalami kesenjangan substansi terkait pluralisme jenis dan ciri pemilikan tanah adat dalam realitas masyarakat tiap daerah berbeda-beda. Berbagai dimensi tugas dan kompleksitas masalah pendaftaran tanah, membutuhkan *skills* dan kecerdasan serta wawasan yang cukup dari aparat untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.[[74]](#footnote-74)

Faktor lingkungan strategis, dapat berupa pengaruh dari kultur hukum masyarakat, lemahnya basis data dan sistem administrasi pemilikan tanah di tingkat kelurahan/desa, pluralisme jenis dan ciri pemilikan tanah yang terdapat dalam masyarakat. Selain itu, tinggi rendahnya beban kerja juga memberi pengaruh terhadap kecermatan dan disiplin aparat di dalam melaksanakan tugasnya.

Kajian yang dilakukan meliputi berfungsinya struktur hukum dan substansi hukum pendaftaran tanah serta pengaruh kultur hukum masyarakat, dan hasil pengujian sertifikat hak milik atas tanah di Lembaga Pengadilan. Hal itu terbukti dari hasil kajian terhadap sertifikat hak milik atas tanah hasil pemulihan data, diantaranya telah diperkarakan dan mendapat putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap, menunjukan terjadinya kelemahan substansi sehingga merugikan hak orang lain.

Berkenaan dengan hal itu juga dituntut profesionalisme aparat sehingga memiliki kompetensi untuk menafsirkan bukti-bukti pemilikan tanah secara akurat dan dapat memastikan status tanah secara tepat, terutama dalam pelaksanaan konversi hak adat. Pada sisi lain anggota masyarakat dituntut kejujuran memberikan keterangan dan bukti pemilikan serta surat-surat pendukung lainnya yang diperlukan.

Dalam kaitan dengan efektif atau tidaknya berjalannya hukum, selain ditentukan oleh peraturannya, juga oleh dukungan dari beberapa institusi yang berada di sekelilingnya, seperti faktor manusianya, faktor kultur hukumnya, faktor ekonomis, dan sebagainya.

Hambatan lain adalah kurangnya kesadaran hukum, sebagian warga acuh atau tidak peduli atau enggan menyerahkan sertipikat aslinya untuk dilakukan verifikasi ataupun validasi sertipikatnya karena mereka takut hilang sebab mereka apriori terhadap pelayanan BPN yang cenderung lama dan berbelit-belit. Selain itu ada pihak-pihak yang berusaha memanfaatkan peluang untuk memperoleh keuntungan pribadi menggunakan sertipikat palsu atau sertipikat yang sudah tidak berlaku didaftarkan sertipikatnya.

Aparat pelaksanaan maupun pemohon hak tanah, dapat menjadi faktor penyebab timbulnya sertifikat yang dipermasalahkan. Selain pengaruh aspek kemanusiaannya, juga tidak terlepas dari pengaruh berbagai lingkungan strategis.Dalam melaksanakan tugasnya, kondisi psikologis dan sosiologis seorang aparat yang terefleksikan dalam wujud kemampuan dan intregitas serta komitmen, menentukan kualitas hasil kerja dan kinerjanya. Sedangkan pada sisi lain, aspek-aspek psikologis dari pemohon hak tanah, terutana berpengaruh dalam terbentuknya sifat jujur, rasa tanggung jawab, sikap taat hukum atau sebaliknya.

**V. PENUTUP**

**A. Kesimpulan**

Dampak musnahnya arsip pertanahan terhadap hak-hak atas tanah di Kabupaten Cianjur: a). musnahnya arsip pertanahan dapat melemahkan kekuatan bukti sertipikat sebagai sebagai alat bukti hak atas tanah; b). dampak musnahnya arsip pertanahan berakibat sertipikat hak atas tanah sebelum dipulihkan datanya tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti untuk melakukan perbuatan hukum; c). hilang atau musnahnya arsip pertanahan tidak serta merta dapat menghilangkan/menghapuskan hak atas tanah yang bersangkutan.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Kabupaten Cianjur sebelum dan sesudah peristiwa kebakaran yang arsipnya musnah:

1. Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Kabupaten Cianjur sebelum peristiwa kebakaran adalah perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif: a).Perlindungan hukum preventif secara yuridis normatif diatur dalam ketentuan yang tersebar di dalam pasal-pasal PP 24 Tahun 1997. BPN melindungi pemegang hak atas tanah yang terlebih dahulu mendaftarkan haknya, apabila ada permohonan hak atas tanah atas bidang yang sama, maka BPN akan menolak permohonan tersebut; b). Perlindungan represif terjadi apabila terjadi sengketa, konflik dan perkara. Pasal 71 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 11 Tahun 2016 tersebut, apabila di atas satu bidang tanah terdapat beberapa sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih, BPN RI melakukan perbuatan hukum pertanahan berupa pembatalan dan/atau penerbitan sertipikat hak atas tanah, sehingga di atas bidang tanah tersebut hanya ada satu sertipikat hak atas tanah yang sah, kewenangan pembatalan juga diatur dalam PMNA/Ka BPN Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan. Apabila berperkara di pengadilan, pihak penyidik ataupun hakim harus menerima sertipikat sebagai alat bukti yang kuat, sepanjang pembuatannya memenuhi syarat pembuatan akta otentik;
2. Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Kabupaten Cianjur yang arsipnya (dokumen dan warkah-warkahnya) musnah terbakar: a). BPN hanya memberikan perlindungan hukum kepada sertipikat hak atas tanah yang telah dipulihkan arsipnya; b). tujuan pemulihan data adalah memberikan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang arsipnya musnah. BPN melakukan pemulihan data dan mengesahkan kembali sertipikat dan buku tanah serta surat ukurnya berdasarkan Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010;

Aspek hukum perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah hasil pemulihan data:

a. Aspek substansial Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 masih terdapat berbagai kelemahan: 1). terdapat kekurangan aturan hukum, dimana Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 tidak lengkap, Pasal 18 Perkaban Nomor 6 Tahun 2010 yang dipulihkan hanya data yuridis dan data administrasi, sementara Pasal 18 Perkaban 6 tahun 2010 tidak mengatur pemulihan data fisik ; 2). terdapat ketidakkonsistenan dengan UUPA dan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; 3). kegiatan pemulihan data (rutin) tidak diatur dalam PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak) baik PP 13 tahun 2010 yang kemudian diganti dengan PP 128 tahun 2015 tentang PNBP yang berlaku di Badan Pertanahan Nasional. Biaya pemulihan datan ditentukan berdasarkan kebijakan Kepala Kantor Pertanahan, hal ini dapat menimbulkan potensi kerugian negara dan memberikan celah bagi oknum petugas BPN untuk memungut biaya di luar ketentuan; 4). belum ada SOP (prosedur tetap), berkenaan dengan prosedur, waktu penyelesaian, biaya; 5). Sertipikat hasil pemulihan data prosedur pembuatannya tidak memenuhi syarat formal dan materiil sebuah akta otentik;

b. Aspek struktural yang menghambat pelaksanaan pemulihan data, antara lain: 1). Adanya pemahaman yang berbeda antara petugas BPN dalam memahami ketentuan tentang pendaftaran tanah dan sikap ketidakpedulian aparat BPN dan pihak/instansi terkait lainnya (Desa, Kecamatan, PPAT/Notaris); 2). Tidak tertibnya pengelolaan protokol atau administrasi pertanahan atau ke-PPAT-an, Desa, Notaris, menjadi penyebab pengambilan data pertanahan untuk memulihkan data, tidak dapat dilakukan karena data-data tersebut hilang atau berada di suatu tempat yang tidak diketahui. 3). dan buruknya administrasi pertanahan masa lalu baik di BPN ataupun di Desa, Kecamatan, atau PPAT/PPATS berakibat kepada data-data yang diambil untuk pemulihan data tidak valid;

c. Aspek kultural: 1). Kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pemulihan data, sebagian masyarakat enggan memberikan sertipikat aslinya untuk dipulihkan; 2). Aparat BPN yang tidak secara profesional dalam memberikan pelayanan berakibat pelayanan menjadi lama, dan dalam melaksanakan tugas dan dan dalam melaksanakan tanggungjawabnya tidak terlepas dari pengaruh pengaruh-pengaruh negatif (suap, pungli) oknum yang memanfaatkan kondisi tidak adanya arsip untuk misalnya mengajukan permohonan hak atas tanah orang lain, atau mengajukan permohonan sertipikat yang statusnya sudah berubah atau tidak berlaku lagi, dan lain-lain.

**B. Saran**

Hambatan-hambatan dalam upaya memberikan perlindungan hukum melalui pelaksanaan pemulihan data menunjukan adanya kelemahan struktural dan kelemahan substansi Perkaban Nomor 6 tahun 2010 yang disebabkan oleh beberapa faktor tersebut di atas, dapat bersumber dari faktor manusianya, aturan hukum termasuk sistem pendaftaran tanah dan faktor lingkungan strategis atau kultur budaya masyarakat yang berbeda antara masyarakat perkotaan dan perdesaan baik secara kualitas maupun kuantitas. Berdasarkan hal-hal tersebut disarankan:

* + - * + Melakukan revieuw atau peninjauan ulang Perkaban No. 6 tahun 2010;
				+ Pemulihan data berdasarkan Pasal 18 Perkaban Nomor 6 tahun 2010 hanya mengesahkan fotocopy buku tanah dan surat ukur dari sertipikat yang ada di pemohon agar segera ditindaklanjuti dengan penggantian sertipikat baru, sehingga buku tanahnya bukan sementara lagi (foto copy), dilakukan dengan atau tanpa permohonan dari pemegang hak atas tanah;
				+ Pemulihan data sebaiknya dilakukan secara kontinyu melalui proyek yang dibiayayai APBN, dan untuk mencegah sengketa sebaiknya dilakukan sistematis dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat, misalnya dengan program masyarakat tertib dan sadar hukum pertanahan;
				+ Sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang haknya, untuk mengurangi sengketa yang eskalasinya terus bertambah, sudah saatnya sistem pendaftaran tanah dirubah kepada sistem pendaftaran tanah positif dengan melakukan: 1).percepatan pendaftaran tanah secara sistematik lengkap desa demi desa sampai dengan bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia terdaftar; 2). memperbaiki sistem kearsipan berbasis teknologi informasi dan komunikasi, 3). menggandeng lembaga *insurance fund*, sebagai penjamin apabila sertipikat hak atas tanah digugat, sehingga sertipikat akan mempunyai kekuatan bukti mutlak setelah 5 (lima) tahun diterbitkan tidak dapat lagi diganggu gugat.

**DAFTAR PUSTAKA**

**A. Sumber Buku:**

Aditya Karya Nugraha, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Pasca Kebakaran Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur Dihubungkan Dengan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian Aset Tanah di Wilayah Bencana,* Skripsi, Unpad, Bandung, 2011.

Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006.

Agus Sugiarto, Teguh wahyono, *manajemen Kearsipa Modern: Dari Konvensional ke basis Komputer,* Gava Media, Yogyakarta, 2015.

Antje M. Ma’moen, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksana Undang-undang Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-hak Atas Tanah di Kotamadya Bandung,* Unpad, 1996.

AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia,*Mandar Maju, Bandung, 1994.

Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum tanah,* Alumni, Bandung, 1993.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya,* Alumni, Bandung, 1993.

Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, Kementerian ATR/BPN Bagian Advokasi dan Dokumentasi Hukum, Jakarta, 2016.

Biro Hukum dan Humas BPN,  *Peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Koperasi Pegawai BPN :Bumi Bhakti” Jakarta,1998.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, 1997.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan Hukum Tanah,* Djambatan, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI/XI/MPR/2001,* Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.

Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, FH USU Press, 2000.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta, 1990.

Friedman, Lawrence M., *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar),* disadur oleh Wisnu Basuki, Tata Nusa, Jakarta, 2001.

Hartatik, Indah Puji. *Buku Praktis Mengembangkan SDM*. Laksana, 2014 dalam Muchlisin Riadi, http://www.kajianpustaka.com/2016/10/pengertian-tujuan-fungsi-dan-manfaat-sop.html, didownload, tanggal 17 September 2016, pukul 13.42 WIB

Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah: Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif Dan Sosiologis,* Republika, Jakarta, 2008.

Muhamad Yamin Lubis, Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010.

Marbun S.F., *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi Indonesia,* Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Bulan Bintang, Jakarta, 1995.

R. Otje Salman, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar,* Armico, Bandung: 1992.

Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta 1990.

Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*”, Alumni, Bandung, 1991.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1956.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984.

Subadi, *Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum,* Jakarta, 2010.

Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan,* Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

**B. Peraturan Perundang-undangan:**

Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang – undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Negara dan Tata Ruang.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian hak-hak Masyarakat Atas Aset Tanah di Wilayah Bencana.

**C. Jurnal:**

Wiryani dalam j*urnal egality,*Vol.12 no.2 Sept 2004.

**D. Internet:**

Fajar Kemal Gustaman, Pemulihan Data Pendaftaran Tanah Pasca Bencana Kebakaran Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur; <http://www.perpustakaan-stpn.ac.id/opac/?p=show_detail&id=7992>, Perpustakaan STPN, Jogyakarta.2014.

Muchlisin Riadi, http://www.kajianpustaka.com/2016/10/pengertian-tujuan-fungsi-dan-manfaat-sop.html

Nihayatul Ifadhloh**,** <http://nihayatulifadhloh.blogspot.co.id/2015/06/analisis-kasus-menggunakan-teori-sistem.html>, didownload tanggal 24 September 2016, pukul.1300 wib.

Reynaldi J, http://unhaslaw.blogspot.co.id/2013/09/tujuan-dan-fungsi-hukum.html, didownload tanggal 2-8-2016, pukul 08.00 WIB.

Nur Fitri, *http://fitri-ar-ar.blogspot.co.id/2014/04/pengertian-arsip-dalam-bahasa-belanda.html*, didown load tanggal 16 September 2016, pukul  [19.53](http://fitri-ar-ar.blogspot.co.id/2014/04/pengertian-arsip-dalam-bahasa-belanda.html)WIB.

http://htl.unhas.ac.id/form\_peraturan/photo/155534-Per%20Menpan%20No%2021%20Th%202008.pdf, didownload, tanggal 18 September 2016, pukul 17.00 Wib

http://raypratama.blogspot.com/2012/02/hukum-tanah-sebagai-suatu-sistemhukum.html, didownload, tanggal 18 September 2016, pukul 17.00 Wib.

http://sharingaboutlawina.blogspot.co.id/2014/12/tujuan-dan-fungsi-hukum.html, didownload tanggal 1-8-2016, pukul 13.00 WIB.

http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4def27eb31a3f/node/862/peraturan-kepala-bpn-no-3-tahun-2011-pengelolaan-pengkajian-dan-penanganan-kasus-pertanahan, diunduh tanggal 3-09-2016.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11937/status-kepemilikan-tanah-pasca-gempa-tidak-serta-merta-hilang>, didownload, tanggal 24 September 2016.

**E. Sumber Lain-Lain:**

Absar Karta Brata, *Materi Kuliah MAPS,* disampaikan pada tanggal 3-6-2015, pukul 19.14 WIB, Program Pasca Sarjana Unpas, Bandung, 2015.

Anthon F. Susanto, *Meteri Teori Hukum*, Program Pasca Sarjana Unpas, Bandung, 2015

Jokowi, *Pidato Pada Penyerahan Sertipikat PTSL,*Batununggal, Bandung, tanggal 12-4-2017.

1. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah,* Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.11 [↑](#footnote-ref-1)
2. Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah: Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif Dan Sosiologis,* Republika, Jakarta, 2008, hlm.167 [↑](#footnote-ref-2)
3. ibid, hlm.138*.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Aditya Karya Nugraha, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Pasca Kebakaran Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur Dihubungkan Dengan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Penanganan Bencana Dan Pengembalian Aset Tanah di Wilayah Bencana,* Skripsi, Unpad, Bandung, 2011, hlm. 78-79. [↑](#footnote-ref-4)
5. Muchtar Wahid, *loc.cit* [↑](#footnote-ref-5)
6. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm 43 [↑](#footnote-ref-6)
7. Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta 1990, hlm 11-12 [↑](#footnote-ref-7)
8. ibid [↑](#footnote-ref-8)
9. http://sharingaboutlawina.blogspot.co.id/2014/12/tujuan-dan-fungsi-hukum.html, didownload tanggal 1-8-2016, pukul 13.00 WIB; [↑](#footnote-ref-9)
10. Wiryani dalam j*urnal egality,*Vol.12 no.2 Sept 2004, hlm.234 [↑](#footnote-ref-10)
11. Ibid, hlm.241 [↑](#footnote-ref-11)
12. Reynaldi J, http://unhaslaw.blogspot.co.id/2013/09/tujuan-dan-fungsi-hukum.html, didownload tanggal 2-8-2016, pukul 08.00 WIB. [↑](#footnote-ref-12)
13. Antje M. Ma’moen, *Pendaftaran tanah sebagai Pelaksana Undang-undang Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-hak Atas Tanah di Kotamadya Bandung,* Unpad, 1996, hlm.68. [↑](#footnote-ref-13)
14. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1956, hlm.53 [↑](#footnote-ref-14)
15. Jokowi, *Pidato Pada Penyerahan Sertipikat PTSL,*Batununggal, Bandung, tanggal 12-4-2017 [↑](#footnote-ref-15)
16. Satjipto Rahardjo, op. cit*,* hlm.54 [↑](#footnote-ref-16)
17. R. Otje Salman, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar,* Armico, Bandung: 1992, hlm.36 [↑](#footnote-ref-17)
18. Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Bulan Bintang, Jakarta, 1995, hlm.68. [↑](#footnote-ref-18)
19. Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI/XI/MPR/2001,* Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, hlm.4 [↑](#footnote-ref-19)
20. Subadi, *Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum,* Jakarta, 2010, hlm 81, 83 [↑](#footnote-ref-20)
21. Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum tanah,* Alumni, Bandung, 1993, hlm.2 [↑](#footnote-ref-21)
22. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia,* op. cit, hlm.3. [↑](#footnote-ref-22)
23. Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia danPeraturan-peraturan Pelaksanaannya,* Alumni, Bandung, 1993, hlm.2 [↑](#footnote-ref-23)
24. AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia,*Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm.13 [↑](#footnote-ref-24)
25. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, hlm. 68. [↑](#footnote-ref-25)
26. Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, FH USU Press, 2000, hlm.132 [↑](#footnote-ref-26)
27. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan Hukum Tanah,* Djambatan, Jakarta, 2006, hlm.164 [↑](#footnote-ref-27)
28. Muhamad Yamin Lubis, Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm167 [↑](#footnote-ref-28)
29. AP Parlindungan, *loc.cit* [↑](#footnote-ref-29)
30. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan Hukum Tanah,* op. cit, hlm.13 [↑](#footnote-ref-30)
31. Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006, hlm.1-2 [↑](#footnote-ref-31)
32. Boedi Harsono*, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya,* loc.cit [↑](#footnote-ref-32)
33. ibid [↑](#footnote-ref-33)
34. Ibid [↑](#footnote-ref-34)
35. Aditya Nugraha, loc. cit [↑](#footnote-ref-35)
36. Nur Fitri, *http://fitri-ar-ar.blogspot.co.id/2014/04/pengertian-arsip-dalam-bahasa-belanda.html*, didown load tanggal 16 September 2016, pukul  [19.53](http://fitri-ar-ar.blogspot.co.id/2014/04/pengertian-arsip-dalam-bahasa-belanda.html)WIB; [↑](#footnote-ref-36)
37. Agus Sugiarto, Teguh Wahyono, *Manajemen Kearsipan Modern: Dari Konvensional ke basis Komputer,* Gava Media, Yogyakarta, 2015, hlm.3 [↑](#footnote-ref-37)
38. Biro Hukum dan Humas BPN,  *Peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Koperasi Pegawai BPN :Bumi Bhakti” Jakarta,1998, hlm.65 [↑](#footnote-ref-38)
39. Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm.76 [↑](#footnote-ref-39)
40. AP. Parlindungan, *loc. cit* [↑](#footnote-ref-40)
41. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm.306 [↑](#footnote-ref-41)
42. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11937/status-kepemilikan-tanah-pasca-gempa-tidak-serta-merta-hilang>, didownload, tanggal 24 September 2016 [↑](#footnote-ref-42)
43. Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi Indonesia, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003.* [↑](#footnote-ref-43)
44. http://raypratama.blogspot.com/2012/02/hukum-tanah-sebagai-suatu-sistemhukum.html, didownload, tanggal 18 September 2016, pukul 17.00 Wib. [↑](#footnote-ref-44)
45. http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4def27eb31a3f/node/862/peraturan-kepala-bpn-no-3-tahun-2011-pengelolaan-pengkajian-dan-penanganan-kasus-pertanahan, diunduh tanggal 3-09-2016. [↑](#footnote-ref-45)
46. Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, Kementerian ATR/BPN Bagian Advokasi dan Dokumentasi Hukum [↑](#footnote-ref-46)
47. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan,* Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 622 [↑](#footnote-ref-47)
48. ibid [↑](#footnote-ref-48)
49. Ibid [↑](#footnote-ref-49)
50. Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*”, Alumni, Bandung, 1991, hlm.8, [↑](#footnote-ref-50)
51. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya,*loc.cit [↑](#footnote-ref-51)
52. Adrian Sutedi, loc.cit, hlm.21 [↑](#footnote-ref-52)
53. Absar Karta Brata, *Materi Kuliah MAPS,* disampaikan pada tanggal 3-6-2015, pukul 19.14 WIB, Program Pasca Sarjana Unpas, Bandung, 2015 [↑](#footnote-ref-53)
54. Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*”, loc. cit [↑](#footnote-ref-54)
55. ibid [↑](#footnote-ref-55)
56. Ibid [↑](#footnote-ref-56)
57. Fajar Kemal Gustaman, Pemulihan Data Pendaftaran Tanah Pasca Bencana Kebakaran Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur; <http://www.perpustakaan-stpn.ac.id/opac/?p=show_detail&id=7992>, Perpustakaan STPN, Jogyakarta.2014 [↑](#footnote-ref-57)
58. Nihayatul Ifadhloh**,** <http://nihayatulifadhloh.blogspot.co.id/2015/06/analisis-kasus-menggunakan-teori-sistem.html>, didownload tanggal 24 September 2016, pukul.1300 wib. [↑](#footnote-ref-58)
59. Yahya Harahap, *loc.cit* [↑](#footnote-ref-59)
60. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya,*loc.cit [↑](#footnote-ref-60)
61. Fajar Kemal Gustaman, *loc. cit* [↑](#footnote-ref-61)
62. Absar Karta Brata, *loc. cit* [↑](#footnote-ref-62)
63. Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*”, loc. cit [↑](#footnote-ref-63)
64. Muchlisin Riadi, http://www.kajianpustaka.com/2016/10/pengertian-tujuan-fungsi-dan-manfaat-sop.html [↑](#footnote-ref-64)
65. Ibid, hlm. 35 [↑](#footnote-ref-65)
66. Hartatik, Indah Puji. *Buku Praktis Mengembangkan SDM*. Laksana. . 2014 dalam Muchlisin Riadi, ibid

Jogjakarta. Laksana.hlm 30 [↑](#footnote-ref-66)
67. http://htl.unhas.ac.id/form\_peraturan/photo/155534-Per%20Menpan%20No%2021%20Th%202008.pdf [↑](#footnote-ref-67)
68. Rusmadi Murad, *loc.cit* [↑](#footnote-ref-68)
69. Anthon F. Susanto, *Meteri Teori Hukum*, Program Pasca Sarjana Unpas, Bandung, 2015 [↑](#footnote-ref-69)
70. Muchtar Wahid, loc.cit, hlm. 178 [↑](#footnote-ref-70)
71. Friedman, Lawrence M., *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar),* disadur oleh Wisnu Basuku, Tata Nusa, Jakarta, 2001, hlm. 7 [↑](#footnote-ref-71)
72. Muchtar Wahid, *loc.cit,* hlm.138 [↑](#footnote-ref-72)
73. ibid, hlm.139 [↑](#footnote-ref-73)
74. Muchtar Wahid, loc, cit, hlm.153 [↑](#footnote-ref-74)