

TINJAUAN YURIDIS
PUTUSAN No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG
(Studi Kasus Sertifikat Ganda/ “Overlapping” di Kelurahan
Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang).



TESIS

Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan

Mencapai Derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

MARIA EMACULATA NOVIANA IRA HAPSARI, S.H.

B4B 004 137

PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER KENOTARIATAN

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2006

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
UCAPAN TERIMA KASIH	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
ABSTRAK	xvii
ABSTRACT	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Manfaat Penelitian	10
1.5. Sistematika penulisan.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah	14
2.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	14

2.1.2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	17
2.1.3. Tujuan Pendaftaran Tanah	19
2.1.4. Asas Pendaftaran Tanah.....	20
2.1.5. Sistem Pendaftaran Tanah.....	21
2.1.6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.....	23
2.1.7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	30
2.1.8. Penyelenggara dan pelaksana Pendaftaran Tanah.....	33
2.2. Tinjauan Umum Sertifikat Tanah.....	37
2.2.1. Pengertian Sertifikat Tanah.....	37
2.2.2. Kedudukan Sertifikat Tanah	39
2.2.3. Sertifikat Cacad Hukum.....	41
2.2.3.1. Pengertian Sertifikat Cacad Hukum	41
2.2.3.2. Bentuk-bentuk Sertifikat Cacad Hukum....	41
2.2.3.2.1. Sertifikat Palsu.....	41
2.2.3.2.2. Sertifikat Asli Tapi Palsu.....	44
2.2.3.2.3. Sertifikat Ganda.....	45
2.2.3.3. Faktor-faktor Terjadinya Sertifikat Cacad Hukum	48
2.3. Tinjauan Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah.....	49
2.3.1. Pengertian Sengketa Hak Atas Tanah	49
2.3.2. Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak	

Atas Tanah	51
2.3.2.1. Penyelesaian Melalui Instansi BPN.....	51
2.3.2.2. Penyelesaian Melalui Peradilan.....	54
2.4. Tinjauan Pembatalan Sertifikat Hak Atas tanah	55
2.4.1. Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah	55
2.4.2. Tata Cara Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah.....	57
2.5. Tinjauan Umum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah	64
2.5.1. Dasar Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam PTUN	64
2.5.2. Tertib Acara Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam PTUN	71
BAB III METODE PENELITIAN	75
3.1. Metode Pendekatan	76
3.2. Spesifikasi Penelitian	77
3.3. Obyek Penelitian	77
3.4. Metode Pengumpulan Data.....	78
3.5. Metode Analisis Data.....	79
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	81
4.1. Kasus Posisi Sengketa Sertifikat Ganda/Overlapping di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang Dalam Putusan	

No.10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.....	81
4.1.1. Pihak-pihak Yang Berperkara Dalam Perkara	
Tata Usaha Negara Nomor :	
10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.....	81
4.1.1.1. Identitas Penggugat.....	81
4.1.1.2. Identitas Tergugat.....	81
4.1.2. Duduk Perkara Dalam Perkara Tata Usaha Negara	
Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG	82
4.1.2.1. Dasar Gugatan Penggugat	82
4.1.2.2. Jawaban Tergugat	84
4.1.3. Pembuktian Dalam Perkara Tata Usaha Negara	
Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.....	86
4.1.3.1. Bukti yang Diajukan Penggugat	86
4.1.3.2. Bukti yang Diajukan Tergugat	88
4.1.3.3. Pemeriksaan Setempat	89
4.1.4. Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Perkara	
Tata Usaha Negara Nomor :	
10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.....	89
4.2. Analisis Kasus.....	95
4.2.1. Faktor-faktor Penyebab Terbitnya Sertifikat	
Ganda/Overlapping Oleh Kantor Pertanahan	
Kota Semarang Dalam Perkara Nomor :	
10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.....	91

4.2.2. Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Putusan	
Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG	
Berdasarkan Peraturan yang Berlaku	99
4.2.2.1. Pertimbangan Hukum Menurut	
Ketentuan Hukum Agraria	99
4.2.2.2. Pertimbangan Hukum Menurut	
Ketentuan Hukum Tata Usaha Negara.....	102
4.3. Pendapat Penulis Terhadap Perkara Nomor :	
10/G/TUN/2002/PTUN.SMG	106
BAB V PENUTUP	113
5.1. Kesimpulan	113
5.2. Saran.....	114

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagai tanda bukti hak, sertifikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Penerbitan sertifikat seringkali membawa akibat hukum bagi pihak yang dituju maupun pihak-pihak yang merasa kepentingannya dirugikan, sehingga tidak jarang terjadi perselisihan yang dibawa ke hadapan sidang pengadilan. Salah satu contoh perselisihan yang dibawa ke hadapan sidang pengadilan yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG, suatu kasus sengketa sertifikat ganda/overlapping yang terjadi di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang, diatas tanah seluas $\pm 12.885 \text{ m}^2$ telah dilakukan 2 (dua) kali penerbitan sertifikat oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang, yaitu pada tanggal 3 September 1977 diterbitkan sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama Titin Miniastuti yang tidak pernah dilakukan penghapusan hak dan pada tanggal 29 Maret 1997 diterbitkan sertifikat Hak Milik No. 2131 s/d 2172 dan 2191 di atas tanah yang sama.

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda/overlapping oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam perkara No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG dan untuk mengetahui dan mengkaji dasar pertimbangan hukum Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG tentang penyelesaian sengketa sertifikat ganda/overlapping apakah sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

Penelitian ini menggunakan pendekatan secara yuridis normatif, dengan jalan menelaah dan mengkaji suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkompeten untuk digunakan sebagai dasar dalam melakukan pemecahan masalah.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa faktor penyebab diterbitkannya sertifikat ganda/overlapping oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang yaitu karena ketidakcermatan dan ketidaktelitian Panitia Ajudikasi dalam memeriksa dan meneliti data-data fisik dan data-data yuridis dalam proses pendaftaran sistematik. Pertimbangan hukum hakim dalam putusan tersebut sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku, yang didasarkan pada ketentuan Hukum Agraria yaitu UUPA dan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah dan ketentuan UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Kesimpulan dari penelitian ini bahwa sertifikat tanah memiliki sisi ganda, yaitu satu sisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan disisi lain sebagai tanda bukti hak keperdataan (kepemilikan) seseorang atau badan hukum atas tanah, maka apabila terjadi sengketa sertifikat ganda/overlapping, penyelesaiannya dapat ditempuh melalui 2 (dua) jalur peradilan, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri.

Kata kunci : Sertifikat Ganda

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah merupakan tempat dimana manusia hidup dan berkembang, tanah menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup manusia. Demikian pula dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang bertitik berat pada pembangunan ekonomi dan tercapainya masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tanah memiliki peran yang sangat penting. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga tidak mengherankan apabila setiap manusia ingin memiliki atau menguasainya yang berakibat timbulnya masalah-masalah pertanahan yang kerap kali dapat menimbulkan perselisihan.

Salah satu tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun landasan konstitusional kebijakan pembangunan bidang pertanahan pada intinya bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran

rakyat”. Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, dengan disahkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 berarti telah diletakkan landasan bagi penyelenggaraan Administrasi Pertanahan guna mewujudkan Tujuan Nasional.

Melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional dibentuk Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya disingkat BPN, sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Seiring dengan perkembangan di bidang pertanahan, peraturan tersebut mengalami berbagai perubahan yang terakhir adalah Peraturan Presiden Nomor : 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, disingkat BPN RI, selanjutnya disebut Perpres 10/2006. Adapun tugas BPN dinyatakan dalam Pasal 2 Perpres 10/2006 yaitu melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Dalam melaksanakan tugas tersebut BPN menyelenggarakan fungsi : ¹⁾

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
6. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;

¹⁾ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor : 10 Tahun 2006 *Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*.

7. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik Negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
12. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Sasaran pembangunan bidang pertanahan adalah Catur Tertib Pertanahan yang meliputi : ²⁾

1. Tertib Hukum Pertanahan;
2. Tertib Administrasi Pertanahan;
3. Tertib Penggunaan Tanah;
4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Tertib administrasi pertanahan merupakan sasaran dari usaha memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. UUPA telah meletakkan kewajiban pada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia disamping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pasal 19 UUPA). Ketentuan mengenai Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor : 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PP 24/1997, yang mulai berlaku efektif pada tanggal 8 Oktober 1997. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan

²⁾ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, (Jakarta, Prestasi Pustaka, 2003), hal.18

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 3/1997.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 UUPA adalah kepastian hukum, yang meliputi :

1. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah yang disebut pula kepastian subyek hak atas tanah.
2. Kepastian letak, batas-batasnya, panjang dan lebar yang disebut dengan kepastian obyek hak atas tanah.³⁾

Diadakannya pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum yaitu diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sebagai sertifikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997).

Dalam penerbitan sertifikat diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, Pamong Desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertifikat tersebut. Penjelasan baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait memiliki peluang

³⁾ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya, Arkola, 2003), hal.78

untuk terjadinya pemalsuan, daluwarsa bahkan adakalanya tidak benar atau fiktif sehingga timbul sertifikat cacat hukum.⁴⁾

Sekarang dalam praktek tidak jarang terjadi beredarnya sertifikat palsu, sertifikat asli tetapi palsu atau sertifikat ganda di masyarakat sehingga pemegang hak atas tanah perlu mencari informasi tentang kebenaran data fisik dan data yuridis yang tertera dalam sertifikat tersebut di Kantor Pertanahan setempat. Pada umumnya masalah baru muncul dan diketahui terjadi penerbitan sertifikat ganda, yaitu untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih, ketika pemegang sertifikat yang bersangkutan akan melakukan suatu perbuatan hukum atas bidang tanah yang dimaksud.

Salah satu contoh kasus sengketa mengenai sertifikat ganda yang diangkat di hadapan sidang pengadilan, yaitu sengketa dengan register No. 10/G/TUN/2002/PTUN.Smg yang terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang pada tanggal 20 Pebruari 2002. Dalam sengketa ini, Nyonya Titin Miniastuti adalah pemilik atas sebidang tanah yang terletak di Desa Tandang, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang, seluas ± 12.885 m² seperti ternyata dalam sertifikat Hak Milik Nomor : 65 yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal 3 September 1977, dengan batas-batas seperti diuraikan dalam gambar situasi Nomor : 413/1977 yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal 1 Maret 1977.

⁴⁾ Ali Achmad Chomzah, Op. Cit, hal. 25

Namun pada tanggal 29 Maret 1997 melalui proses Ajudikasi, Kantor Pertanahan Kota Semarang menerbitkan 45 buah sertifikat Hak Milik atas nama orang lain, yang datanya diketahui pada saat pemeriksaan persiapan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, secara ganda menumpang pada sertifikat tanah Hak Milik Nomor : 65 atas nama Nyonya Titin Miniastuti tersebut.

Mengenai adanya pemberian hak baru kepada 45 orang tersebut di atas tidak pernah diberitahukan terlebih dahulu kepada Nyonya Titin Miniastuti dan terhadap hak Nyonya Titin Miniastuti atas tanah Hak Milik Nomor : 65 tersebut sampai sengketa ini diajukan ke persidangan, tidak pernah dilakukan pencabutan.

Dengan diterbitkannya 45 buah sertifikat Hak Milik atas nama orang lain oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang tersebut, Nyonya Titin Miniastuti merasa dirugikan kepentingannya, maka atas dasar itu Nyonya Titin Miniastuti melalui kuasa hukumnya yaitu Santoso H. Triatman, S.H, dan Broto Hastono, S.H, berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 3 Januari 2002 mengajukan tuntutan ke pengadilan untuk diputuskan dan dicarikan penyelesaiannya menurut hukum yang berlaku. Tuntutan tersebut diajukan oleh pihak penggugat yaitu Nyonya Titin Miniastuti melalui kuasa hukumnya dalam surat gugatannya tertanggal 11 April 2002 melawan tergugat yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam hal ini diwakili oleh Eko Jauhari, S.H, selaku Kasubsi Penyelesaian Masalah Pertanahan; Witarso, S.H, dan Sriyanti Achmad, A.Ptnh, selaku Staf Seksi Hak-Hak Atas Tanah,

berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 25 April 2002 Nomor : 570-413-IV-2002.

Tuntutan penggugat yaitu agar 45 buah sertifikat Hak Milik yang telah diterbitkan oleh tergugat pada tanggal 29 Maret 1997 melalui proses Ajudikasi, yang secara ganda dan menumpang di atas tanah milik penggugat tersebut dinyatakan tidak sah dan/batal demi hukum, memerintahkan kepada tergugat untuk mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi sertifikat-sertifikat tersebut.

Setelah melalui proses persidangan, maka pada hari Senin, tanggal 24 Juni 2002 dalam rapat musyawarah Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, Majelis Hakim memutuskan mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian, menyatakan batal keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh tergugat berupa 42 buah sertifikat-sertifikat Hak Milik yang telah dikeluarkan melalui Panitia Ajudikasi tertanggal 29 Maret 1997 tersebut, memerintahkan tergugat untuk mencabut sertifikat-sertifikat tersebut di atas, membebaskan kepada tergugat untuk membayar biaya perkara tersebut, dan tergugat dalam perkara ini sebagai pihak yang kalah.

Berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.Smg tanggal 4 Juli 2002 tersebut oleh tergugat kemudian diajukan permohonan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya pada tanggal 15 Juli 2002 dan pernyataan permohonan banding tersebut telah diberitahukan kepada penggugat tanggal 23 Juli 2002 Nomor : W9.B.PTUN.AT.02.07-1339.

Hari Selasa tanggal 5 Nopember 2002 dalam rapat musyawarah Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Semarang Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.Smg tanggal 4 Juli 2002 yang dimohonkan banding tersebut.

Berdasarkan Surat Keterangan yang dibuat oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang tanggal 22 April 2003, maka putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor : 116/B/TUN/2002?PT.TUN.SBY Jo. Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN. SMG tanggal 13 Nopember 2002 tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena para pihak tidak menyatakan upaya hukum kasasi dalam tenggang waktu 14 hari sebagaimana telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Bertitik pangkal dari uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, serta karena sertifikat merupakan produk Instansi Pemerintah yang dikeluarkan melalui proses yang ketat dan teliti, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam bentuk tesis dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS PUTUSAN No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG (Studi Kasus Sertifikat Ganda/ “Overlapping” di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang).”**

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan ditelaah lebih lanjut sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa saja yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda/ overlapping oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG ?
2. Apakah dasar pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG tentang penyelesaian sengketa sertifikat ganda/overlapping sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda/overlapping oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji dasar pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG tentang penyelesaian sengketa sertifikat ganda/overlapping apakah sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu hukum dan memberikan sumbangan pemikiran dalam memperbanyak referensi ilmu hukum khususnya bidang

hukum agraria mengenai penyelesaian sengketa hukum pertanahan berkaitan dengan adanya sertifikat ganda/overlapping.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan jalan keluar terhadap permasalahan yang dihadapi dalam penyelesaian sengketa pertanahan mengenai sertifikat ganda/overlapping.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan dan sumbangan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam masalah hukum agraria khususnya mengenai penyelesaian sengketa terhadap sertifikat ganda/overlapping.

1.5. Sistematika Penulisan

1. Bab I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pengantar untuk masuk ke dalam permasalahan, pokok yang akan dibahas, diawali dengan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan.

2. Bab II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini dibagi dalam 5 (lima) sub bab, dalam sub bab ini diuraikan mengenai Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah yaitu Pengertian Pendaftaran Tanah, Dasar Hukum Pendaftaran Tanah, Tujuan Pendaftaran Tanah, Asas-asas Pendaftaran Tanah, Sistem Pendaftaran Tanah, Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah,

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah, Penyelenggara Dan Pelaksana Pendaftaran Tanah; Tinjauan Umum Sertipikat Tanah yaitu Pengertian Sertipikat, Kedudukan Sertipikat Tanah, Sertipikat Cacat Hukum yang menguraikan tentang Pengertian Sertipikat Cacat Hukum, Bentuk-bentuk Sertipikat Cacat Hukum yaitu Sertipikat Palsu, Sertipikat Asli Tapi Palsu, dan Sertipikat Ganda, Faktor-faktor terjadinya Sertipikat Cacat Hukum; Tinjauan Penyelesaian Sengketa Sertipikat Hak Atas Tanah yaitu Pengertian Sengketa Hak Atas Tanah dan Penyelesaian Sengketa Sertipikat Hak Atas Tanah; Tinjauan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah yaitu Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah dan Tata Cara Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah; Tinjauan Umum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah yaitu Dasar Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah Dalam PTUN dan Tertib Acara Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah Dalam PTUN.

3. Bab III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Obyek Penelitian, Metode Pengumpulan Data dan Metode Analisis Data.

4. Bab IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan Hasil Penelitian dan Pembahasan yaitu : Kasus Posisi Sengketa Sertipikat Ganda/Overlapping di Kelurahan

Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang Dalam Putusan No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG yang meliputi : Pihak-Pihak Yang Berperkara Dalam Perkara Tata Usaha Negara No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG yaitu Identitas Penggugat dan Identitas Tergugat; Duduk Perkara Dalam Perkara No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG yaitu Dasar Gugatan Penggugat dan Jawaban Tergugat; Pembuktian Dalam Perkara No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG yaitu Bukti Yang Diajukan Penggugat dan Bukti Yang Diajukan Tergugat, Pemeriksaan Setempat; Analisis Kasus yaitu Faktor-Faktor Penyebab Terbitnya Sertifikat Ganda/Overlapping Oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang Dalam Perkara No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG, Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Putusan Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG berdasarkan peraturan hukum yang berlaku, yaitu pertimbangan hukum menurut ketentuan hukum Agraria dan pertimbangan hukum menurut ketentuan hukum Tata Usaha Negara; dan Pendapat Penulis Terhadap Perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.

5. Bab V : PENUTUP

Bab ini berisikan Kesimpulan dan Saran-saran sebagai rekomendasi temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

2.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *Capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *Cadastre* adalah *record* (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan)⁵⁾

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PP 24/1997, dijelaskan mengenai pengertian pendaftaran tanah, 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-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak

⁵⁾ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1999), hal. 18

milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Data Fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP 24/1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Sedangkan Data Yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP 24/1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah :

“Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.”⁶⁾

⁶⁾ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2003), hal. 72

Berdasarkan pengertian di atas pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Sedangkan penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi :

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur, dari peta dan pendaftaran surat ukur dapat diperoleh kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Mengenai sertifikat hak atas tanah tentunya tidak akan terlepas dari bahasan mengenai pendaftaran tanah, karena sertifikat hak atas tanah merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

2.1.2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang sifatnya *recht kadaster* artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Sedangkan untuk mewujudkan kepastian hukum diperlukan pelaksanaan dari hukum itu sendiri.

Ketentuan lainnya ada pada pasal-pasal dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya, yaitu:

Pasal 23 ayat (1) UUPA berbunyi :

“Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.”

Pasal 32 ayat (1) UUPA berbunyi :

“Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak

tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.”

Pasal 38 ayat (1) UUPA berbunyi :

“Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.”

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dengan PP No 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan PP No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Jaminan kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh bagi pemegang hak dengan wajib dilakukan inventarisasi data-data yang berkenaan dengan setiap peralihannya. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.⁷⁾

⁷⁾ Ibid, hal. 474.

2.1.3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 PP 24/1997, yaitu : ⁸⁾

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. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai tanda buktinya;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-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;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah yang tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Disamping itu terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk tercapainya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang

8) Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya : Arkola, 2003), hal. 157.

berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Dengan demikian terselenggaranya pendaftaran tanah yang baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

2.1.4. Asas Pendaftaran Tanah

Penjelasan Pasal 2 PP 24/1997 menentukan bahwa asas pendaftaran tanah yaitu :⁹⁾

1. Asas Sederhana, berarti ketentuan pokok dan prosedur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas Aman, berarti pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas Terjangkau, berarti keterjangkauan bagi para pihak untuk memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

9) A.P. Parlindungan, Op. Cit, hal. 76-77

4. Asas Mutakhir, berarti kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan yang terjadi di kemudian hari.
5. Asas Terbuka, berarti data pendaftaran tanah harus dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

2.1.5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Menurut Boedi Harsono sistem pendaftaran tanah ada 2 (dua) macam, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Pada sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftarkan oleh pejabat pendaftaran tanah. Dalam sistem ini pejabatnya bersifat pasif sehingga ia tidak melakukan penyelidikan data yang tercantum dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Untuk memperoleh data yuridis yang diperlukan harus melakukan apa yang disebut “*title search*” yang dapat memakan waktu lama dan biaya.¹⁰⁾

Pada sistem pendaftaran hak, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahan yang terjadi disediakan suatu daftar isian (register), atau disebut juga buku tanah. Buku tanah ini disimpan di kantor pertanahan dan terbuka untuk umum. Dalam sistem ini pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif dan sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertifikat yang merupakan salinan register (*certificate of title*).¹¹⁾

Sistem pendaftaran tanah akan mempengaruhi sistem publikasi yang digunakan pada suatu negara. Untuk itu perlu juga dibahas tentang sistem publikasi dalam pendaftaran tanah.

¹⁰⁾ Boedi Harsono, Op.Cit, hal. 76.

¹¹⁾ Ibid, hal. 77.

2.1.6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah tergantung pada asas hukum yang dianut oleh suatu negara dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Dikenal ada 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*.

Asas itikad baik berarti orang yang memperoleh hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang yang sah menurut hukum. Jadi asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik, sehingga diperlukan daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem positif.

Asas *nemo plus iuris* artinya orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Jadi pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Ia selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama orang lain. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif. Dengan adanya pendaftaran tanah diharapkan seseorang akan merasa aman tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah tergantung pada sistem publikasi apa yang dipakai dalam melaksanakan pendaftaran tanah.

Adapun sistem publikasi dalam pendaftaran tanah itu antara lain :

1. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Maka apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak.

Pihak ketiga yang mempunyai bukti dan beritikad baik yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak meskipun kemudian keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Pihak ketiga yang merasa dirugikan harus mendapat ganti rugi (kompensasi) dalam bentuk lain.

Ciri-ciri pokok sistem ini adalah :

- a. Sistem ini menjamin sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, walaupun ia ternyata bukan pemilik tanah yang sebenarnya. Jadi sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.
- b. Pejabat-pejabat pertanahan dalam sistem ini memainkan peranan yang aktif, yaitu menyelidiki apakah hak atas

tanah yang dipindah itu dapat didaftar atau tidak, dan menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya serta apakah formalitas yang disyaratkan telah terpenuhi atau belum.

- c. Menurut sistem ini, hubungan antara hak dari orang yang namanya tercantum dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.¹²⁾

Kebaikan dari sistem positif adalah :

- a. Adanya kepastian dari buku tanah, sehingga mendorong orang untuk mendaftarkan tanahnya;
- b. Pejabat pertanahan melakukan peran aktif dalam melaksanakan tugasnya;
- c. Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Sedangkan kelemahan dari sistem positif adalah :

- a. Adanya peran aktif para pejabat pertanahan mengakibatkan diperlukannya jumlah petugas yang lebih banyak dan waktu yang lebih lama dalam proses pendaftaran tanah;

¹²⁾ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung : Alumni, 1993), hal. 32.

- b. Pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri;
- c. Dalam penyelesaian persoalan maka segala hal yang seharusnya menjadi wewenang pengadilan ditempatkan di bawah kekuasaan administratif.¹³⁾

2. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem ini surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.¹⁴⁾

Jadi, jaminan perlindungan yang diberikan oleh sistem publikasi negatif ini tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Selalu ada kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.

Ciri pokok sistem ini adalah :

- a. Pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika

¹³⁾ Abdurrahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, (Bandung : Alumni, 1983), hal.92.

¹⁴⁾ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo, 1993), hal. 93-94.

ternyata di kemudian hari diketahui bahwa ia bukan pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, jadi perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah;

- b. Pejabat pertanahan berperan pasif, artinya ia tidak berkewajiban menyelidiki kebenaran data-data yang diserahkan kepadanya.

Kebaikan dari sistem negatif ini yaitu adanya perlindungan kepada pemegang hak sejati. Pendaftaran tanah juga dapat dilakukan lebih cepat karena pejabat pertanahan tidak berkewajiban menyelidiki data-data tanah tersebut.

Sedangkan kelemahan dari sistem negatif adalah :

- a. Peran pasif dari pejabat pertanahan dapat menyebabkan tumpang tindihnya sertifikat tanah;
- b. Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat sedemikian rumit sehingga kurang dimengerti orang awam;
- c. Buku tanah dan segala surat pendaftaran kurang memberikan kepastian hukum karena surat tersebut masih dapat dikalahkan oleh alat bukti lain, sehingga mereka

yang namanya terdaftar dalam buku tanah bukan merupakan jaminan sebagai pemiliknya.¹⁵⁾

Kelemahan sistem ini oleh negara-negara yang menggunakannya diatasi dengan lembaga “*acquisitive verjaring*”.

Sistem publikasi yang dipakai dalam UUPA adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 UUPA.

Kata “kuat” berarti tidak mutlak, sehingga membawa konsekwensi bahwa segala hal yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan diterima sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain bahwa sertifikat tersebut tidak benar.

Penjelasan Umum PP 24/1997 menyatakan bahwa dalam PP ini tetap mempertahankan sistem publikasi tanah yang dipergunakan UUPA, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif. Unsur positif dalam PP ini tampak jelas dengan adanya upaya untuk sejauh mungkin memperoleh data yang benar, yaitu dengan diaturnya secara rinci dan saksama prosedur

¹⁵⁾ Abdurrahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, (Bandung : Alumni, 1983), hal.94.

pengumpulan data yang diperlukan untuk pendaftaran tanah, pembuatan peta-peta pendaftaran tanah dan surat ukurnya, pembuktian hak, penyimpanan dan penyajian data dalam buku tanah, penerbitan sertifikat serta pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Menurut Boedi Harsono, PP 24/1997 menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Hal ini terlihat dengan adanya buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan dan diterbitkannya sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Umumnya sistem pendaftaran hak digunakan apabila sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi positif. Ini menunjukkan bahwa PP 24/1997 menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Pengertian negatif disini adalah apabila keterangan dalam surat tanda bukti hak itu ternyata tidak benar, maka masih dapat diadakan perubahan dan dibetulkan. Sedangkan pengertian unsur positif yaitu adanya peran aktif dari pejabat pendaftaran tanah/Kantor Pertanahan dalam pengumpulan data-data hak-hak atas tanah yang didaftar, yaitu sebelum menerbitkan sertifikat dilakukan pengumuman, menggunakan asas *contradictoir delimitatie* dalam menetapkan batas-batas tanah dan menggunakan sistem pendaftaran hak seperti yang dianut oleh negara-negara yang menganut sistem publikasi positif.

Kelemahan sistem publikasi negatif bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu, dan umumnya kelemahan ini diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Sedangkan hukum tanah kita (UUPA) yang menggunakan dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Untuk mengatasi kelemahan ini dalam hukum adat dikenal lembaga *rechtsverwerking* (penglepasan hak). Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) sesuai dengan lembaga ini.

2.1.7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP 10/1961

dan PP 24/1997. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan Pasal 12 ayat (1) PP 24/1997, meliputi : ¹⁶⁾

- a. pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
- b. pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya;
- c. penerbitan sertifikat;
- d. penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. penyimpanan daftar umum dan dokumen;

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik pertama-tama dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang meliputi :

- a. pembuatan peta dasar pendaftaran;
- b. penetapan batas-batas bidang tanah;
- c. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- d. pembuatan daftar tanah, dan
- e. pembuatan surat ukur;

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara

¹⁶⁾ Boedi Harsono, Op.Cit, hal. 491.

serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan yang terjadi kemudian. Para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut kepada Kantor Pertanahan.¹⁷⁾

Perubahan pada data fisik dapat terjadi apabila luas tanahnya berubah, yaitu apabila terjadi pemisahan atau

¹⁷⁾ Loc. Cit, hal.460-461.

pemecahan satu bidang tanah yang bersangkutan dipecah atau dipisah menjadi beberapa bagian yang masing-masing merupakan satuan bidang tanah baru dengan status yang sama dengan bidang tanah semula dan penggabungan bidang-bidang tanah yang berbatasan menjadi satu bidang tanah yang baru. Perubahan tersebut diikuti dengan pencatatannya pada peta pendaftaran dan pembuatan surat ukur yang baru.

Perubahan pada data yuridis terjadi bisa mengenai haknya dan pemegang/subyek haknya. Perubahan mengenai haknya dapat terjadi karena berakhirnya jangka waktu berlakunya, dicabut atau dibebani hak lain. Sedangkan perubahan karena subyek hak dapat terjadi karena pewarisan, pemindahan hak atau penggantian nama. Perubahan tersebut dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan berdasarkan data yang dimuat dalam akta perubahannya.¹⁸⁾

2.1.8. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

Pasal 19 UUPA menentukan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dengan unit kerja yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten.¹⁹⁾

¹⁸⁾ Loc.Cit, hal. 79-80.

¹⁹⁾ Irawan Soerodjo, Op. Cit. hal. 165.

Tugas pokok BPN adalah melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, seperti tercantum dalam Pasal 2 Perpres 10/2006.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan misalnya pengukuran titik dasar dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP 24/1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pasal 9 ayat (1) menyebutkan, bahwa dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh *Panitia Ajudikasi*, yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria / Kepala BPN atau pejabat yang ditunjuk.

Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 angka 8 PP 24/1997).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis

diperlukan bantuan suatu *Panitia Ajudikasi*, karena pada umumnya pendaftaran secara sistematis bersifat massal dan besar-besaran, sehingga dengan demikian tugas rutin Kantor Pertanahan tidak akan terganggu.

Susunan Panitia Ajudikasi menurut Pasal 8 ayat 2 PP 24/1997 terdiri dari :

- a. Seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional.
- b. Beberapa orang anggota yang terdiri dari :
 - 1) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah;
 - 2) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah;
 - 3) Kepala Desa / Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa / Kelurahan yang ditunjuknya.

Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa / kelurahan yang bersangkutan (Pasal 8 ayat (3) PP 24/1997). Ketentuan ini memungkinkan Tetua Adat yang mengetahui benar riwayat / kepemilikan bidang-bidang tanah

setempat, dimasukkan dalam Panitia, khususnya di daerah yang hukum adatnya masih kuat.

Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri (Pasal 8 ayat (4) PP 24/1997).

Adapun tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi berdasarkan Pasal 52 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24/1997, yaitu :

- 1) Menyiapkan rencana kerja adjudikasi secara terperinci;
- 2) Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
- 3) Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah;
- 4) Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan;
- 5) Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;

- 6) Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud pada huruf d yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak;
- 7) Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kuitansi bukti pembayaran dan penerimaan uang yang dibayarkan oleh mereka yang berkepentingan sesuai ketentuan yang berlaku;
- 8) Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan;
- 9) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan secara khusus kepadanya, yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis di lokasi yang bersangkutan.

2.2. Tinjauan Umum Sertifikat Tanah

2.2.1. Pengertian Sertifikat

Dalam Pasal 1 angka 20 PP 24/1997 yang dimaksud sertifikat adalah :

“surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP 24/1997)

Menurut Ali Achmad Chomsah, yang dimaksud dengan sertifikat adalah : ²⁰⁾

“surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.”

Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP 24/1997)

Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. (pasal 1 angka 15 PP 24/1997)

Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah.

²⁰⁾ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat Dan Permasalahannya*, (Jakarta, Prestasi Pustaka, 2002), hal.122

Menurut Bachtiar Effendie, sertifikat tanah adalah :

“salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara.”²¹⁾

Mengenai jenis sertifikat Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis sertifikat, yaitu :²²⁾

1. Sertifikat hak atas tanah yang biasa disebut sertifikat.
2. Sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor : 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, penyebutan sertifikat hypotheek dan sertifikat credietverband sudah tidak dipergunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertifikat Hak Tanggungan saja.
3. Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

2.2.2. Kedudukan Sertifikat Tanah

Pasal 32 PP 24/1997 disebutkan bahwa :

“(1) Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku, apabila data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

²¹⁾ Bachtiar Effendie, Op. Cit, hal.25

²²⁾ Ali Achmad Chomzah, Op. Cit, hal.125

(2) Dalam hal ada 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 menuntut pelaksanaan atas hak tersebut apabila dalam 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan melakukan penguasaan atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disebutkan bahwa:

“pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Jadi sertifikat dimaksud berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan suatu alat bukti yang mutlak dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai keterangan yang benar.

Sebagai alat bukti yang kuat maka sertifikat mempunyai manfaat sebagai berikut : ²³⁾

²³⁾ Maria S.W. Sumarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1982). hal. 26

1. Menjamin kepastian hukum karena dapat melindungi pemilik sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindarkan sengketa dengan pihak lain.
2. Mempermudah usaha memperoleh kredit dengan tanah bersertifikat sebagai jaminan.
3. Dengan adanya surat ukur dalam sertifikat maka luas tanah sudah pasti, sehingga untuk penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) akan lebih adil.

2.2.3. Sertifikat Cacat Hukum

2.2.3.1. Pengertian Sertifikat Cacat Hukum

Sertifikat cacat Hukum adalah penerbitan sertifikat yang keliru pada saat penerbitannya.

2.2.3.2. Bentuk-bentuk Sertifikat Cacat Hukum

2.2.3.2.1. Sertifikat Palsu

Sertifikat disebut sertifikat palsu, apabila : ²⁴⁾

- a. Data pembuatan sertifikat adalah palsu atau dipalsukan;
- b. Tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dipalsukan;
- c. Blanko yang dipergunakan untuk membuat sertifikatnya merupakan blanko yang palsu/

²⁴⁾ Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, hal.136

bukan blanko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Sebuah sertifikat dinyatakan palsu atau tidak, dapat diketahui dari buku tanah yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu bahwa data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan data yang ada pada buku tanah.

Meskipun jumlah sertifikat palsu pada kenyataannya relatif tidak banyak, namun dengan adanya sertifikat palsu dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan tersendiri dalam bidang pertanahan.

Umumnya sertifikat palsu ini dibuat terhadap tanah-tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tanah yang cukup tinggi, serta terhadap tanah-tanah yang sertifikatnya masih mempergunakan blanko sertifikat lama.²⁵⁾

Untuk memonitor setiap lembar sertipikat yang telah beredar tidaklah mudah, sehingga masih saja adanya sertipikat palsu meskipun telah ada usaha-usaha pencegahannya.

²⁵⁾ Ibid, hal. 137.

Upaya untuk mencegah timbulnya sertipikat palsu ini telah dilakukan dengan: ²⁶⁾

1. Blanko sertipikat dicetak sedemikian rupa dengan teknik pencetakan mutakhir sehingga sulit dipalsukan dan ditunjang dengan pengelolaan yang tertib.
2. Meningkatkan tertib administrasi pertanahan.
3. Upaya-upaya lain untuk mencegah dan mendeteksi sertipikat palsu.

Apabila pada suatu ketika Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengetahui adanya sertifikat palsu, sementara pihak Badan Pertanahan Nasional tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan bahwa sertifikat yang dimaksud adalah palsu, maka sertifikat yang sebenarnya palsu tersebut, diteliti, kemudian distempel dengan kata-kata : “*Sertifikat ini bukan produk Badan Pertanahan Nasional*”, dan perlu dilaporkan kepada pihak kepolisian setempat untuk diadakan penelitian lebih lanjut. ²⁷⁾

²⁶⁾ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA UU No. 5 Tahun 1960*, (Bandung : Alumni, 1995), hal. 185

²⁷⁾ Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, Hal.138

2.2.3.2.2. Sertifikat Asli Tapi Palsu

Sertifikat Asli, tetapi Palsu, yaitu sertifikat secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertifikat tersebut palsu.²⁸⁾

Sertifikat semacam itu tentunya harus dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku serta ditarik dari peredaran setelah dibuktikan melalui proses di Pengadilan Negeri, bahwa surat keterangan yang merupakan dokumen yang mendasari penerbitan sertifikat tersebut adalah palsu.

Termasuk kategori sertifikat asli tetapi palsu, yaitu sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang/tidak lengkap.²⁹⁾

Upaya untuk mencegah terjadinya sertifikat asli tetapi palsu ini, yaitu dengan meningkatkan kecepatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan dan penerbitan sertifikat.

²⁸⁾ Ibid, Op.Cit, hal.138.

²⁹⁾ Eddy Ruhayat, Op.Cit, hal. 131

2.2.3.2.3. Sertipikat Ganda

Sertifikat Ganda adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.

Hal semacam ini disebut pula “Sertifikat Tumpang Tindih (overlapping)”, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.³⁰⁾

Tidak Termasuk Dalam Kategori Sertifikat Ganda, yaitu :³¹⁾

- a. Sertifikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertifikat yang hilang;
- b. Sertifikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertifikat yang rusak;
- c. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang dibatalkan.

Hal ini disebabkan karena sertifikat-sertifikat dimaksud di atas telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.

³⁰⁾ Ali Achmad Chomzah, Op.Cit, hal. 139

³¹⁾ Ibid, hal. 139-140

d. Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan.

Sertifikat ganda sering terjadi di wilayah-wilayah yang masih kosong, belum dibangun dan di daerah perbatasan kota dimana untuk lokasi tersebut belum ada peta-peta pendaftaran tanahnya.

Sertifikat ganda dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut :

- a. Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah;
- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi;
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia Peta Pendaftaran Tanahnya.³²⁾

³²⁾ Loc.Cit, hal. 140-141

d. Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain (tidak diketahui oleh anak-anaknya) dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya menyertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.³³⁾

Upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat ganda yaitu melalui program Pengadaan Peta Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian dalam melaksanakan pengadaan peta pendaftaran tanah ini memerlukan dana dan waktu, maka pengadaannya dilakukan secara bertahap melalui pendekatan pengukuran desa demi desa, sebagai tercantum dalam ketentuan PP 10/1961 tanggal 23 Maret 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

³³⁾ Eddy Ruchiyat, Op.Cit, hal. 131.

2.2.3.3. Faktor-faktor Terjadinya Sertifikat Cacat Hukum

Terjadinya sertifikat cacat hukum seperti sertipikat palsu dan sertifikat ganda dipengaruhi oleh faktor-faktor intern dan ekstern.

Faktor intern antara lain: ³⁴⁾

1. Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.
3. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

³⁴⁾ Utoyo Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Sertipikat Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya*, (Yogyakarta : Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat Dan Permasalahannya, 9 Juli 1992), hal. 5-6.

Faktor ekstern antara lain:

1. Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah.
2. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.
3. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

2.3. Tinjauan Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah

2.3.1. Pengertian Sengketa Hak Atas Tanah

Pengertian sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 1/1999, yaitu :

“ perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.”

Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah :

“perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.”³⁵⁾

Sifat permasalahan dari suatu sengketa ada beberapa macam :³⁶⁾

1. Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.
4. Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis).

Jadi dilihat dari substansinya, maka sengketa pertanahan meliputi pokok persoalan yang berkaitan dengan :

1. Peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah;
2. Keabsahan suatu hak atas tanah;
3. Prosedur pemberian hak atas tanah; dan

³⁵⁾ Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, (Yogyakarta : Tugujogja Pustaka, 2005), hal. 8.

³⁶⁾ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung : Alumni, 1991), hal. 23

4. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya.

Sedangkan tipologi masalah tentang pendaftaran hak, antara lain.³⁷⁾

1. Sertifikat ganda;
2. Sertifikat palsu;
3. Konversi hak yang cacat hukum;
4. Peralihan hak yang cacat hukum dan cacat administrasi;
5. Permohonan pemblokiran/skorsing.

2.3.2. Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah

Mekanisme penanganan sengketa pertanahan diselenggarakan penyelesaiannya melalui instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan melalui Pengadilan.

2.3.2.1. Penyelesaian Melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional

Untuk menangani sengketa pertanahan, secara struktural menjadi tugas dan fungsi Sub Direktorat Penyelesaian Sengketa Hukum pada BPN, Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Sub Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Selain itu berdasarkan PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1999, dibentuk Sekretariat Penanganan Sengketa

³⁷⁾ Kanwil BPN Propinsi Jawa Tengah, *Bahan Pembinaan Teknis Penyelesaian Masalah Pertanahan*, (Semarang : Kanwil BPN Propinsi Jawa Tengah, 2005), hal. 4.

Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional yang secara fungsional bertugas untuk membantu penanganan sengketa pertanahan. Ketentuan tersebut berlaku mutatis-mutandis bagi Kantor Wilayah BPN Propinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.³⁸⁾

Penyelesaian melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), dilakukan melalui langkah-langkah :

1. Adanya pengaduan

Sengketa hak atas tanah timbul karena adanya pengaduan atau keberatan dari orang/badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu.

Sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah.

2. Penelitian dan pengumpulan data

Setelah berkas pengaduan diterima pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data/administrasi maupun

³⁸⁾ Badan Pertanahan Nasional, *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*, (Jakarta: 15 Juli 2003), hal. 13.

hasil di lapangan/fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

3. Pencegahan (mutasi)

Mutasi tidak boleh dilakukan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum. Apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa atau dilakukan pencegahan/penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan (mutasi) tanah sengketa.

4. Musyawarah

Penyelesaian melalui cara musyawarah merupakan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, seringkali menempatkan pihak instansi/Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara kekeluargaan ini, sehingga diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan tekanan-tekanan, justru mengemukakan cara penyelesaiannya.

5. Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN.

2.3.2.2. Penyelesaian Melalui Peradilan.

Penyelesaian ini dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya tidak dapat diterima oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Sementara menunggu Putusan Pengadilan sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan. Hal tersebut untuk menghindari terjadi masalah dikemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berpekara maupun pihak ketiga. Untuk itu Pejabat Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*In Kracht Van Gewijsde*).

Surat-surat tanda bukti hak yang diberikan berupa sertipikat hak atas tanah dikatakan sebagai alat pembuktian yang kuat, hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang

tercantum di dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Apabila pihak lain dapat membuktikan sebaliknya maka yang berwenang memutuskan alat pembuktian mana yang benar adalah Pengadilan.³⁹⁾

Terhadap sertifikat ganda, Badan Pertanahan Nasional akan mengadakan penelitian riwayat tanah maupun peruntukannya, dan dengan adanya putusan pengadilan maka Badan Pertanahan Nasional membatalkan salah satu dari sertipikat tersebut.

2.4. Tinjauan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

2.4.1. Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Pembatalan Hak Atas tanah dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 3/1999, yaitu:

“ Pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam

³⁹⁾ Maria Soemardjono, Op. Cit, 1982, hal. 24

penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 9/1999, pengertian Pembatalan Hak Atas Tanah yaitu :

“Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Pembatalan Hak Atas Tanah dalam Pasal 104 ayat (1) PMNA/KBPN No. 9/1999 meliputi 3 (tiga) produk pelayanan BPN yaitu :

1. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah
2. Sertifikat Hak Atas Tanah
3. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah dalam rangka Pengaturan Penguasaan Tanah.

Pasal 107 PMNA/KBPN 9/1999 menguraikan hal-hal yang dikategorikan sebagai cacat hukum administrasi yaitu bilamana dalam ketiga produk pelayanan BPN di atas terdapat :

1. Kesalahan prosedur;
2. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;

3. Kesalahan subyek hak;
4. Kesalahan obyek hak;
5. Kesalahan jenis hak;
6. Kesalahan perhitungan luas;
7. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
8. Terdapat ketidakbenaran pada data fisik dan/atau data yuridis; atau
9. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

2.4.4. Tata Cara Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Ada 3 (tiga) tata cara pembatalan hak atas tanah, yaitu :⁴⁰⁾

1. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan karena permohonan.
 - a. Dasar hukum : Pasal 108 sampai dengan 118 PMNA/KBPN 9/ 1999.
 - b. Pengajuan permohonan pembatalan diajukan secara tertulis, dengan memuat :
 - (a) Keterangan mengenai pemohon, baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum.

⁴⁰⁾ Hasran Basri Nata Menggala; Sarjita, Op. Cit, hal. 54-58.

- (b) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan foto copy surat keputusan dan/atau sertifikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung permohonan pembatalan hak atas tanah.
- (c) Permohonan disampaikan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- (d) Kantor pertanahan selanjutnya akan menyampaikan kepada pihak ke-3 yang berkepentingan (termohon) perihal adanya permohonan pembatalan, untuk kemudian diminta tanggapannya dalam waktu satu bulan.
- (e) Selanjutnya, permohonan akan diperiksa dan diteliti substansinya. Bilamana diperlukan, kantor pertanahan akan melaksanakan penelitian berkas/warkah dan/atau rekonstruksi atas obyek hak yang disengketakan. Hasil penelitian dituangkan

dalam berita acara penelitian data fisik dan data yuridis yang menjadi dasar dalam menjawab permohonan pembatalan.

- (f) Jawaban atas permohonan pembatalan ini baik berupa keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan akan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan kepada yang berhak.

2. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan tanpa ada permohonan.

Bilamana suatu keputusan pemberian hak dan/atau sertifikat hak atas tanah diketahui mengandung cacat hukum administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 106 serta ditemukan pelanggaran atas kewajiban pemegang hak sebagaimana diatur dalam Pasal 103 PMNA/KBPN 9/1999, maka tanpa ada permohonan pembatalan, Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat mengeluarkan keputusan pembatalan hak tersebut.

Proses pembatalannya sebagai berikut :

- (a) Pembatalan hak atas tanah Terlebih dahulu dilakukan penelitian data fisik dan data yuridis terhadap keputusan

pemberian hak atas tanah dan/ sertifikat hak atas tanah yang diduga terdapat kecacatan.

- (b) Hasil penelitian kemudian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi dengan menyertakan hasil dari penelitian data fisik dan data yuridis dan telaahan/pendapat kantor pertanahan pemeriksa.
- (c) Bilamana berdasarkan data fisik dan data yuridis yang telah diteliti, dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala Kanwil BPN Provinsi menerbitkan keputusan yang dapat berupa pembatalan atau penolakan pembatalan. Keputusan yang diambil memuat alasan dan dasar hukumnya.
- (d) Bilamana kewenangan pembatalan terletak pada Kepala BPN, maka Kanwil mengirimkan hasil penelitian beserta hasil telaahan dan pendapat.
- (e) Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan telaahan yang ada, untuk selanjutnya mengambil kesimpulan dapat atau tidaknya dikeluarkan keputusan pembatalan hak. Bilamana dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala BPN menerbitkan keputusan pembatalan atau penolakan yang disertai alasan-alasannya.

3. Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
 - a. Keputusan pembatalan hak atas tanah ini dilaksanakan atas permohonan yang berkepentingan.
 - b. Putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan adalah putusan yang dalam amarnya meliputi pernyataan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu (Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN 9/1999).
 - c. Proses pelaksanaan pembatalannya, yaitu :
 - (a) Permohonan diajukan secara tertulis kepada Kepala BPN atau melalui Kanwil BPN Provinsi atau kantor pertanahan.
 - (b) Setiap satu permohonan disyaratkan hanya memuat untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya berada dalam satu wilayah kabupaten/kota.
 - (c) Permohonan memuat :
 - (1) Keterangan pemohon baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk bukti

kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum.

- (2) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan surat keputusan dan/atau sertifikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung pengajuan pembatalan hak atas tanah.
- (3) Alasan-alasan mengajukan permohonan pembatalan.
- (4) Foto copy putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga putusan yang berkekuatan hukum tetap.
- (5) Berita acara eksekusi, apabila untuk perkara perdata atau pidana.
- (6) Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan.

(d) Berdasarkan berkas permohonan dan bukti-bukti pendukung yang telah disampaikan dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota/Kanwil BPN Provinsi, selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional :

- (1) Memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah.
- (2) Memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai pertimbangan dan alasan untuk selanjutnya Kepala BPN meminta fatwa kepada Mahkamah Agung tentang amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan tersebut.
- (3) Terhadap permohonan baik yang dikabulkan dengan menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atas tanah, atau penolakan karena amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan (*non executable*), disampaikan melalui surat tercatat atau cara lain yang menjamin sampainya keputusan/pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

2.5. Tinjauan Umum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah.

2.5.1. Dasar Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah Dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut UU 5/1986 dinyatakan bahwa :

“seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.”

Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986 adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berkaitan dengan sertifikat tanah, sertifikat tanah dikeluarkan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku Badan Tata Usaha Negara ditujukan kepada seseorang atau badan huku (konkret, individual) yang menimbulkan akibat hukum pemilikan atas sebidang tanah yang tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari instansi atasan atau instansi lain (final).⁴¹⁾

Dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986 dan dari segi muatan (isi), pejabat yang mengeluarkan, maksud dan kepada siapa ditujukan serta apa yang ditetapkan di dalamnya, maka sertifikat tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Gugatan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 5 UU 5/1986 adalah :

“permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.”

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan menurut Pasal 53 ayat (2) UU 5/1986 adalah :

⁴¹⁾ Z.A. Sangaji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 36.

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Menurut Indroharto, alasan-alasan yang dapat digunakan untuk menggugat tersebut juga merupakan dasar-dasar untuk menguji (*toetsingsgronden*) bagi Hakim TUN pada waktu menilai apakah keputusan TUN yang disengketakan itu bersifat melawan hukum atau tidak.⁴²⁾

Dasar-dasar untuk menguji Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat adalah :⁴³⁾

1. Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dianggap demikian karena :

⁴²⁾ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara - Buku II*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 164.

⁴³⁾ Ibid, hal. 172-184

- a. Badan/Jabatan TUN yang bersangkutan mengira memiliki suatu wewenang untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan, padahal sebenarnya ia tidak berwenang untuk berbuat demikian;
 - b. Berdasarkan peraturan yang bersangkutan memang benar ada wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya bukan diberikan kepada instansi yang telah mengeluarkan keputusan yang sedang digugat.
 - c. Wewenang yang dimaksud memang ada dasarnya dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi keputusan yang disengketakan itu sendiri bertentangan dengan peraturan dasarnya atau peraturan perundang-undangan yang lain.
 - d. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya penetapan yang bersangkutan sebenarnya malah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
 - e. Penetapan yang disengketakan itu dikeluarkan menyimpang dari peraturan prosedur yang harus diterapkan.
2. Melanggar larangan *de'tournement de pouvoir*, maksudnya :

Wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan itu diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu. Jadi kalau ada Badan/Jabatan TUN menggunakan wewenang yang diberikan

kepadanya itu menyimpang dari maksud dan tujuan tersebut maka perbuatan demikian itu bersifat melawan hukum.

3. Menyimpang dari nalar yang sehat (melanggar larangan *Willekeur*), yaitu :

Apabila pertimbangan dalam keputusan yang bersangkutan mengenai kepentingan-kepentingan pihak-pihak yang tersangkut dengan keputusan itu yang dilakukan oleh instansi tersebut menurut nalar tidak dapat dipertahankan lagi, maka barulah keputusan tersebut harus dibatalkan. Apa yang diperbuat instansi dengan penetapannya itu sama saja dengan perbuatan semau gua atau bersifat sewenang-wenang (bersifat *willekeurig*)

4. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu:

- a. Asas-asas formal mengenai pembentukan keputusan, yang meliputi :

- a) Asas Kecermatan Formal, dalam arti :

Kecermatan pada waktu mempersiapkan pembentukan keputusan beserta yang disebut asas *fair play* atau sikap yang jujur dari instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut. Jadi pada waktu mempersiapkan keputusan itu instansi yang bersangkutan harus sudah memperoleh gambaran yang

jelas mengenai semua fakta-fakta yang relevan maupun semua kepentingan yang tersangkut, termasuk kepentingan pihak ketiga.

b) Asas *Fair Play*, yaitu :

Bahwa instansi yang akan mengeluarkan keputusan itu harus bersikap tidak akan menghalang-halangi kesempatan seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh suatu keputusan yang akan menguntungkan baginya.

b. Asas-asas formal mengenai formulasi keputusan, yang meliputi :

a) Asas Pertimbangan, yaitu :

Apabila suatu keputusan itu tidak murni bersifat menguntungkan, maka ia harus disertai dengan suatu pertimbangan yang memadai. Pertimbangan dari suatu keputusan itu harus didukung oleh fakta-fakta yang benar dan relevan serta dapat mendukung keputusan yang bersangkutan.

b) Asas Kepastian Hukum Formal, yaitu :

Bahwa keputusan yang dikeluarkan itu harus cukup jelas bagi yang bersangkutan.

c. Asas-asas material mengenai isi keputusan, yang meliputi :

- a) Asas Kepastian Hukum Material, yaitu bahwa keputusan yang bersifat membebani itu tidak boleh diberlakukan mundur (secara surut).
- b) Asas Kepercayaan atau Asas Harapan-harapan yang telah ditimbulkan, yaitu apabila Badan/Jabatan TUN itu telah menimbulkan harapan-harapan dengan janji-janji kepada warga masyarakat yang bersangkutan, maka janji-janji semacam itu jangan diingkari.
- c) Asas Persamaan, yaitu bahwa hal-hal atau keadaan-keadaan yang sama harus diperlakukan secara sama pula. Hal-hal dan keadaan-keadaan tersebut harus relevan dari segi kepentingan-kepentingan yang akan diperhatikan dengan pengeluaran keputusan yang bersangkutan.
- d) Asas Kecermatan Material, yaitu agar kerugian yang ditimbulkan kepada seseorang jangan sampai melampaui yang diperlukan untuk melindungi suatu kepentingan yang harus dilakukan dengan cara mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.
- e) Asas Keseimbangan, yaitu apabila Badan/Jabatan TUN itu menerapkan sanksi-sanksi, maka ia harus menjaga adanya keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang telah dilakukan.

2.5.2. Tertib Acara Pemeriksaan Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah Dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Ketentuan hukum acara yang menjadi dasar acuan tertib acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia diatur dalam Bab IV Pasal 53 sampai dengan Pasal 132 UU 5/1986.

Tertib acara pemeriksaan gugatan Tata Usaha Negara pada prinsipnya sama dengan tertib acara pemeriksaan gugatan perdata.

a. Tenggang waktu menggugat

Hak menggugat seseorang atau badan hukum perdata terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) selain harus menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU 5/1986, juga dibatasi elemen waktu.

Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterima atau diumumkan Keputusan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 55 UU 5/1986).

Berkaitan dengan tenggang waktu menggugat, Mahkamah Agung melalui SEMA Nomor 2 tahun 1991 memberikan petunjuk sebagai berikut :

1. Perhitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud Pasal 55 terhenti/ditunda (geshort) pada waktu gugatan didaftarkan di kepaniteraan PTUN yang berwenang;

2. Sehubungan dengan Pasal 62 ayat (6) dan pasal 63 ayat (4) maka gugatan baru hanya dapat diajukan dalam sisa tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada butir 1;
3. Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu yang dimaksud dalam Pasal 55 dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

b. Tergugat selalu Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara

Dalam gugatan tata usaha negara, Penggugat adalah pihak (orang atau badan hukum perdata) yang dituju Keputusan Tata Usaha Negara atau yang berkepentingan dengan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, sedangkan Tergugat selalu Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 6 UU 5/1986).

c. Hakim Aktif

Dalam PTUN Hakim sangat aktif, peran aktif Hakim ditunjukkan sejak pemeriksaan persiapan hingga pada tahap-tahap pemeriksaan pokok perkara. Pada tahap Pemeriksaan Persiapan, ketentuan Pasal 63 UU 5/1986 menentukan :

- “ a. hakim wajib memberikan nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari;

- b. hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.”

Pada tahap persidangan, Pasal 80 UU 5/1986 menentukan:

“ demi kelancaran pemeriksaan sengketa, hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa.”

Lebih lanjut, Pasal 85 UU 5/1986 menegaskan :

- “(1) untuk kepentingan pemeriksaan dan apabila hakim Ketua Sidang memandang perlu ia dapat memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat lain yang menyimpan surat atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa;
- (2) Selain hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan pula supaya surat tersebut diperlihatkan kepada Pengadilan dalam persidangan yang akan ditentukan untuk keperluan itu.”

Pada tahap pembuktian, Pasal 107 UU 5/1986 menegaskan :

“Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.”

d. Prosedur dismissal (*dismissal procedure*)

Dalam tertib acara PTUN, gugatan yang didaftar, terlebih dahulu mengalami pemeriksaan administratif. Prosedur dismissal (rapat permusyawaratan) merupakan tahapan pemantapan gugatan untuk menyatakan suatu gugatan tidak dapat diterima, jika memenuhi kriteria yang ditentukan Pasal 62 UU 5/1986 :

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tersebut tidak berdasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat;
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

e. Pemeriksaan persiapan

Dalam tahap Pemeriksaan Persiapan, gugatan yang tidak sempurna dapat diperbaiki dan dilengkapi justru oleh Hakim Tata Usaha Negara (Pasal 63 UU 5/1986).

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah. Menurut kebiasaan metode dirumuskan, dengan kemungkinan-kemungkinan, sebagai berikut :⁴⁴⁾

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan.
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

Penelitian, menurut Sutrisno Hadi adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.⁴⁵⁾

Dalam penelitian hukum dikenal berbagai macam/ jenis dan tipe penelitian. Terjadinya perbedaan penelitian itu berdasarkan sudut pandang dan cara peninjauannya dan pada umumnya suatu penelitian sosial termasuk penelitian hukum dapat ditinjau dari segi sifat, bentuk, tujuan dan penerapan serta ada keterkaitan antara jenis penelitian dengan sistematika, metode, serta analisa data yang dilakukan untuk setiap penelitian. Hal demikian perlu dilakukan guna mencapai nilai validitas data, baik data yang dikumpulkan maupun hasil akhir penelitian.⁴⁶⁾

⁴⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hal. 5.

⁴⁵⁾ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research jilid I*, (Yogyakarta : Andi, 2000), hal. 4.

⁴⁶⁾ Waluyo B, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1991), hal.7

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁴⁷⁾

Dengan menggunakan metode penelitian seseorang bisa menemukan, menentukan dan menganalisis suatu masalah tertentu sehingga dapat mengungkapkan suatu kebenaran, karena metode mampu memberikan pedoman tentang cara bagaimana seseorang ilmuwan mempelajari, menganalisis dan memahami permasalahan yang dihadapi.

3.1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode *juridis normatif*, yaitu suatu pendekatan masalah dengan jalan menelaah dan mengkaji suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkompeten untuk digunakan sebagai dasar dalam melakukan pemecahan masalah, sehingga langkah-langkah dalam penelitian ini menggunakan *logika-juridis*.

Pendekatan terhadap hukum yang normatif mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk

⁴⁷⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Press, 2003), hal 1.

dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat.⁴⁸⁾ Dan dalam penelitian ini untuk menguji teori yang telah ada pada suatu situasi konkret.⁴⁹⁾

3.2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan kasus sengketa sertifikat ganda yang sudah ada keputusan pengadilannya untuk dianalisis.

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan memberikan gambaran atau mengungkapkan berbagai faktor yang dipandang erat hubungannya dengan gejala yang diteliti, kemudian akan dianalisis mengenai penerapan atau pelaksanaan peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan data atau informasi.

3.3. Obyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai sengketa sertifikat ganda, yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.

⁴⁸⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, (Majalah Fakultas Hukum Undip “Masalah-masalah Hukum” No. 9, 1991), hal.44.

⁴⁹⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, cetakan 4, 1990), hal.23.

3.4. Metode Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian hukum normatif ini digunakan pendekatan teori, metode, teknik dan *anlisis normatif*. Dan dalam hal ini dipergunakan data sekunder yang diperoleh dari perpustakaan, yaitu berupa peraturan-peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori-teori hukum normatif dan pendapat para sarjana terkemuka di bidang ilmu hukum.

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan serta meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder yang berhubungan dengan judul dan pokok permasalahannya.

Data sekunder dibedakan dalam :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
 - a. Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor : 10 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - e. Putusan Nomor 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG
 - f. Berita Acara Sidang Pemeriksaan Perkara Nomor 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG.

2. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya :
 - a. Kepustakaan yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah, sertifikat hak atas tanah.
 - b. Kepustakaan yang berkaitan dengan pendaftaran hak, pemberian dan pembatalan hak.
 - c. Kepustakaan yang berkaitan dengan tata usaha negara, acara peradilan tata usaha negara.
 - d. Hasil penelitian, karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya.

3.5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan *yuridis normatif*, maka untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan, dianalisis secara *normatif kualitatif* yaitu suatu cara menganalisa yang menghasilkan logika penalaran *kualitatif*.

Analisa dilakukan secara kualitatif, berlaku bagi data dan studi kasus yang diteliti, dan analisa tersebut dilaporkan dalam bentuk tesis.⁵⁰⁾

Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam metode analisa kasus pada penelitian ini adalah :

1. Pemaparan singkat duduk permasalahannya.
2. Bagaimana hubungan kasus dalam konteks hukum

⁵⁰⁾ Ibid, hal. 44.

3. Analisis dan interpretasi aturan-aturan hukum.
4. Mengkhususkan diri pada penerapan aturan hukum pada kasus tertentu.
5. Mengevaluasi dan menimbang argumentasi dan memprediksi penyelesaiannya.
6. Membuat formulasi yang sesuai dalam penyelesaian.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Kasus Posisi Sengketa Sertifikat Ganda/Overlapping Di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang Dalam Putusan No. 10/G/TUN/2002/PTUN, SMG.

4.1.1. Pihak-Pihak Yang Berperkara Dalam Perkara Tata Usaha Negara Nomor 10/G/TUN/2002/PTUN. SMG.

4.1.1.1. Identitas Penggugat

NYONYA TINTIN MINIASTUTI, Warga Negara Indonesia, pekerjaan swastawan, alamat jalan Ariamukti Selatan IV Nomor 790, Semarang, dalam perkara ini diwakili oleh kuasa hukumnya yang bernama SANTOSO H TRIATMAN, S.H, Advokat/Pengacara di Semarang dan BROTO HASTONO, S.H, pengacara di Semarang, keduanya berkantor di jalan Kepatihan Barat A.5 Semarang, berdasarkan surat kuasa khusus tertanggal 3 Januari 2002.

4.1.1.2. Identitas Tergugat

KEPALA KANTOR PERTANAHAN KOTA SEMARANG, berkedudukan di Jalan Ki Mangunsarkoro Nomor: 23, Semarang, yang diwakili oleh :

1. EKO JAUHARI, S.H, Nomor Induk Pegawai: 750.005.103, jabatan Kasubsi Penyelesaian Masalah Pertanahan;
2. WITARSO, S.H, Nomor Induk Pegawai: 750 003 019, jabatan Staf Seksi Hak-hak Atas Tanah;
3. SRIYANTI ACHMAD, A. Ptnh, Nomor Induk Pegawai: 750 001 392 jabatan Staf seksi Hak-hak Atas Tanah;

Berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 25 April 2002, Nomor: 570-413-IV-2002.

4.1.2. Duduk Perkara Dalam Perkara Tata Usaha Negara Nomor 10/G/TUN/2002/PTUN. SMG.

4.1.2.1. Dasar Gugatan Penggugat

Dasar gugatan penggugat dalam perkara ini adalah :

- Penggugat adalah pemilik atas sebidang tanah yang terletak di Desa Tandang, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang, seluas kurang lebih 12.885m² seperti ternyata dalam sertifikat Hak Milik No.65 yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal 3 September 1977, dengan batas-batas seperti diuraikan dalam gambar situasi No.413/1977 yang dikeluarkan Kantor Pertanahan pada tanggal 1

Maret 1977, hingga sengketa ini diajukan ke persidangan tidak pernah dilakukan, pencabutan terhadap Hak Milik No.65 oleh penggugat.

- Menurut informasi yang diperoleh penggugat, Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal 29 Maret 1977 telah menerbitkan 45 sertifikat baru atas nama orang lain, secara ganda menumpang pada sertifikat Hak Milik No.65 milik penggugat (data terlampir dalam putusan), dengan demikian kantor pertanahan kota semarang secara melawan hukum telah memberikan hak baru, sehingga pemberian hak dan penerbitan 45 sertifikat tersebut tidak sah menurut hukum, oleh karena itu harus dibatalkan.
- Tindakan Kantor Pertanahan Kota Semarang memutuskan memberikan hak baru dengan mengeluarkan 45 sertifikat tersebut merupakan suatu keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan kepentingan penggugat, dan secara nyata menunjukkan Kantor Pertanahan Kota Semarang tidak melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu melanggar ketentuan pasal 53 ayat (2) huruf a dan huruf c UU No. 5/1986.
- Atas dasar hal tersebut penggugat mengajukan tuntutan:

1. Mengabulkan tuntutan penggugat seluruhnya;
2. Menyatakan tidak sah dan/atau batal 45 sertifikat tanah (terlampir) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang;
3. Memerintahkan kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi 45 sertifikat tanah (terlampir dalam putusan);
4. Menghukum Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk membayar biaya perkara.

4.1.2.2. Jawaban Tergugat

Jawaban Tergugat atas gugatan yang diajukan penggugat yaitu :

1. Dalam Eksepsi (bukan dalam pokok perkara) :
 - Gugatan penggugat seharusnya di tujukan kepada Pengadilan Negeri Semarang bukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang karena yang disengketakan bukan perbuatan tergugat menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara tapi merupakan sengketa kepemilikan.

- Gugatan penggugat tidak diajukan dalam jangka waktu sembilan puluh hari seperti ketentuan dalam pasal 55 UU 5/1986
- Tindakan tergugat menerbitkan 45 sertifikat telah memenuhi asas publisitas dengan mengumumkan selama 30 hari di Kantor Kelurahan Tandang dan Basecamp Tim Ajudikasi dan telah ditetapkan dalam berita acara tanggal 10 Maret 1997
- Perbuatan tergugat menerbitkan 45 sertifikat hak milik (SHM No. 2131 s/d 2172, 2191, 3418,3419) obyeknya berlokasi di kecamatan Tembalang, sedangkan obyek gugatan penggugat berlokasi di desa Tandang, Kecamatan Semarang Timur.

2. Dalam Pokok Perkara

- Tindakan Tergugat untuk menerbitkan 45 sertifikat Hak Milik (SHM No. 2131 s/d 2172, 2191, 3418,3419/ Kelurahan Tandang) didasarkan atas peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang penyelenggaraan pendaftaran Tanah secara sistematis.
- Telah dilakukan penelitian data fisik maupun data yuridis berdasar ketentuan dalam PMNA/KBPN No.

3 Tahun 1997 terhadap tindakan tergugat dalam menerbitkan 45 sertifikat Hak Milik tersebut, sehingga telah memenuhi asas kecermatan formal dan material.

Berdasarkan hal tersebut tergugat mohon agar Majelis Hakim memutuskan :

1. Menerima semua eksepsi yang diajukan tergugat seluruhnya,
2. Menolak secara keseluruhan dalil gugatan penggugat atau setidaknya menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima.
3. Menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara ini.

Terhadap jawaban Tergugat, dalam persidangan tanggal 2 Mei 2002 Penggugat telah mengajukan replik yang pada pokoknya berpegang teguh pada dalil gugatannya. Demikian pula pada persidangan tanggal 8 Mei 2002 Tergugat juga telah mengajukan duplik yang pada pokoknya berpegang teguh pada jawabannya.

4.1.3. Pembuktian Dalam Perkara Tata Usaha Negara Nomor 10/G/TUN/2002/PTUN. SMG.

4.1.3.1. Bukti yang diajukan Penggugat

dalam perkara ini bukti yang diajukan oleh Penggugat ada 2 macam yaitu :

1. Bukti Surat, terdiri dari :
 - a. Fotocopy Sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama TITIN MINIASTUTI
 - b. Fotocopy Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) Tahun 2000, atas nama Wajib Pajak TITIN MINIASTUTI
 - c. Fotocopy Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) Tahun 2001, atas nama Wajib Pajak TITIN MINIASTUTI
 - d. Fotocopy Surat Ukur Nomor : 029/Tandang/1998 Nomor HM. 65
2. Bukti Saksi, yaitu seorang saksi bernama : FADJAR, yang menerangkan :
 - Saksi mengenal Penggugat karena bekerja di PT. Murila Ardikoro milik Penggugat sejak tahun 1976 dan diberi tugas mengawasi tanah milik Penggugat terletak di Desa Tandang, yang batas-batasnya diketahui oleh saksi, yaitu :
 - Sebelah Timur : makam

- Sebelah Utara : tanah kosong
- Sebelah Barat : sungai kecil
- Sebelah Selatan : tanah milik H. Tarno
- Saksi mengaku pernah mengetahui ada pengukuran tanah diatas tanah milik Penggugat pada tahun 1996, lalu melaporkan pada Penggugat, setelah tanah diukur-ukur dan diberi patok-patok, saksi juga melaporkan hal tersebut kepada Lurah Tandang dan hanya dijawab dengan perkataan "Ya" saja.

4.1.3.2. Bukti yang diajukan Tergugat

Dalam perkara ini Tergugat hanya mengajukan 1 (satu) macam bukti saja, yaitu :

1. Bukti Surat, Terdiri dari :
 - a. Fotocopy Buku Tanah HM No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418, dan 03419 (terlampir dalam putusan).
 - b. Fotocopy Peta Pendaftaran Nomor Lembar 49.1.46.74-06-04 Skala 1 : 1.000 beserta Petunjuk Lembar Peta dari Badan Pertanahan Nasional (Ketua Panitia Ajudikasi) 1101-04 tanggal 15 Oktober 1996

4.1.3.3. Pemeriksaan Setempat

Dalam perkara ini pada tanggal 29 Mei 2002 telah dilakukan pemeriksaan di tempat yaitu di Desa Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang yang dihadiri oleh Kuasa Penggugat dan Kuasa Tergugat juga penjaga tanah di lokasi yaitu Bapak KARMIN, adapun hasil dari pemeriksaan di tempat yang tercantum dalam Berita Acara Sidang yaitu : Luas tanah $\pm 12.885 \text{ m}^2$, dengan batas-batas :

- Sebelah Utara : tanah kosong
(tidak diketahui pemiliknya)
- Sebelah Selatan : tanah milik H. Tarno
- Sebelah Barat : sungai kecil (saluran air)
- Sebelah Timur : Makam Tionghoa

Menurut keterangan penjaga tanah yang disertai untuk mengawasi tanah tersebut yaitu bapak FADJAR, sekitar tahun 1996 dilakukan pengukuran oleh Petugas BPN dan beberapa orang yang dikenal oleh Saksi dengan mengkapling-kapling menggunakan tali rafia.

4.1.4. Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Perkara Tata Usaha Negara

Nomor 10/G/TUN/2002/PTUN. SMG.

Atas eksepsi Tergugat dan replik Penggugat, Majelis Hakim mempertimbangkan sebagai berikut :

1. Eksepsi tentang kewenangan absolut pengadilan, dalam posita maupun petitum gugatan, Penggugat tidak mempersoalkan masalah kepemilikan tanah, tetapi pada masalah penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418 dan 03419 yang diterbitkan menumpang sertifikat Hak Milik No. 65 milik Penggugat. Demikian pula petitum gugatan adalah permohonan pembatalan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418 dan 03419 yang merupakan karakteristik dari Hukum Tata Usaha Negara, sehingga eksepsi Tergugat tentang kewenangan absolut pengadilan harus dinyatakan ditolak dan PTUN Semarang menyatakan berwenang untuk mengadili perkara ini.
2. Eksepsi tentang gugatan telah lewat waktu, Penggugat adalah pihak ketiga yang tidak dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara (dalam hal ini sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418 dan 03419), sehingga perhitungan tenggang waktu menurut SEMA No. 2/1991 dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan tersebut, dalam perkara ini Penggugat baru mengetahui secara juridis formal keberadaan sertifikat-sertifikat yang menjadi obyek sengketa pada saat berlangsungnya persidangan perkara ini, sehingga

eksepsi tentang gugatan telah lewat waktu harus dinyatakan ditolak.

3. Eksepsi tentang gugatan kabur, eksepsi ini menyangkut tentang lokasi tanah yang sertifikatnya menjadi obyek sengketa apakah masuk dalam wilayah Kecamatan Semarang Timur atau Kecamatan Tembalang, dalam hal ini Majelis Hakim merujuk pada hasil pemeriksaan setempat yang dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 2002 yang dihadiri oleh kedua belah pihak yang memastikan bahwa lokasi tanah yang sertifikat-sertifikatnya menjadi obyek sengketa perkara ini adalah benar dan sekarang termasuk kedalam wilayah Kecamatan Tembalang, yang dahulu pada tahun 1977 saat diterbitkannya Sertifikat Hak Milik No. 65 masuk wilayah Semarang Timur, perubahan wilayah Kecamatan ini disebabkan adanya pengembangan Kecamatan di kota Semarang dan bukan merupakan persyaratan formal yang dapat menggagalkan gugatan, oleh karena itu eksepsi tentang gugatan kabur harus dinyatakan ditolak.

Menimbang, bahwa karena eksepsi Tergugat yang menyangkut hal-hal tersebut di atas ternyata tidak beralasan menurut hukum, maka eksepsi Tergugat haruslah dinyatakan ditolak seluruhnya.

Menimbang, bahwa dari dalil-dalil gugatan Penggugat, bantahan serta bukti-bukti yang diajukan di persidangan, maka yang

menjadi pokok persoalan adalah ada atau tidaknya cacad hukum di dalam penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418 dan 03419 yang berlokasi di Desa Tandang.

Menimbang, bahwa tentang prosedur penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172 dan 02191 yang menumpangi sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama Penggugat, Majelis Hakim akan merujuk kepada ketentuan-ketentuan di dalam UUPA maupun Peraturan Pelaksanaannya seperti : PP 10 Tahun 1961, PP 24 Tahun 1997, PP No.36 Tahun 1998, sebagai berikut :

1. Bahwa penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172 dan 02191 di Desa Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang adalah pemberian hak berdasarkan proses Ajudikasi, menjadi pertimbangan Majelis Hakim bahwa PP No. 24 Tahun 1997 diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997, dalam kenyataan terbitnya sertifikat-sertifikat yang menjadi obyek sengketa adalah 29 Maret 1997, jadi lebih dahulu terbit sertifikat dibandingkan peraturan yang menjadi dasarnya, padahal di dalam PP 24 Tahun 1997 tidak ada ketentuan yang mengatur dapat berlaku surutnya Peraturan Pemerintah tersebut. Selain itu, pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP 10 Tahun 1961 (Pasal 1 angka 9 PP No. 24 Tahun 1997). Mengacu dari ketentuan tersebut, Majelis Hakim

berpendapat bahwa Tergugat telah melanggar Asas Kecermatan dalam penerbitan sertifikat-sertifikat yang menjadi obyek sengketa, karena di atas lokasi tanah tersebut telah ada sertifikat Hak Milik No. 65 yang menurut logika hukum data-datanya telah terdaftar atau tercatat di Kantor Pertanahan, sehingga tidak dapat diterima secara logika hukum apabila Tergugat tidak mengetahui keberadaan sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama Penggugat seluas kurang lebih 12.885 meter persegi.

2. Dengan terbitnya sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172 dan 02191 berlokasi di Desa Tandang, tanpa adanya pencabutan atas sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama Penggugat, maka di atas lokasi yang sama telah terbit lebih dari satu sertifikat, sehingga telah terjadi pelanggaran terhadap Asas Kepastian Hukum oleh Tergugat.
3. Pada saat pemeriksaan persiapan yang berlangsung tanggal 8 April 2002 hanya hadir 10 orang dari 45 orang pemegang sertifikat yang dipanggil oleh PTUN Semarang untuk diminta keterangannya, dari 10 orang yang hadir tersebut 6 orang yang namanya tercantum dalam sertifikat ternyata mengaku tidak pernah memiliki tanah atau sertifikat tersebut, hal ini menjadi petunjuk bagi Majelis Hakim akan kebenaran penerbitan sertifikat-sertifikat yang menjadi obyek sengketa perkara ini.

4. Dari hasil pemeriksaan setempat ternyata sertifikat Hak Milik No. 03418 atas nama MUJIONO, sertifikat Hak Milik No. 03419 atas nama SUWARTI ternyata berada di luar lokasi, sehingga harus dikeluarkan dari obyek sengketa perkara ini.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Majelis Hakim memutuskan :

Dalam Eksepsi :

- Menolak eksepsi-eksepsi Tergugat,

Dalam Pokok Perkara :

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian,
2. Menyatakan batal keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang berupa sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172 dan 02191.
3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172 dan 02191.
4. Membebankan kepada Tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 1.614.000,- (satu juta enam ratus empat belas ribu rupiah).

4.2. Analisis Kasus

4.2.1. Faktor-faktor Penyebab Terbitnya Sertifikat Ganda / Overlapping oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang Dalam Perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 31 serta Pasal 32 PP 24/1997, sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah seseorang yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah, merupakan pegangan kepada pemiliknya akan bukti-bukti haknya yang tertulis. Oleh karenanya dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah, setiap satu sertifikat hak atas tanah diterbitkan untuk satu bidang tanah.

Namun dalam perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG, di atas sebidang tanah seluas ± 12.885 m² yang terletak di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang telah dilakukan dua kali penerbitan sertifikat Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang, yaitu pada tanggal 3 September 1977 diterbitkan sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama TITIN MINIASTUTI, seluas ± 12.885 m² terletak di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang, dengan gambar situasi No. 413/1977, yang tidak pernah dilakukan pencabutan atas haknya. Kemudian pada tanggal 29 Maret 1997 diterbitkan lagi sertifikat-sertifikat Hak Milik No. 2131 s/d 2172, 2191, 3418, 3419 atas nama orang lain (data-datanya terlampir dalam putusan)

seluruhnya seluas $\pm 12.885 \text{ m}^2$, terletak di atas tanah yang sama. Dengan demikian, telah terjadi tumpang tindih (overlapping) atau penggandaan sertifikat terhadap seluruh bidang tanah yang secara yuridis bertentangan dengan Undang-undang Peraturan Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Terjadinya overlapping sertifikat dalam perkara ini baru dapat diketahui dan dibuktikan dengan adanya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu pada saat dilakukannya pemeriksaan persiapan oleh Hakim PTUN, sesuai prosedur yang telah ditentukan dalam UU No. 5/1986. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara sebelum dilakukan sidang pemeriksaan terhadap pokok Perkara, terlebih dahulu diadakan pemeriksaan persiapan secara tertutup oleh Hakim dan Hakim dalam PTUN berperan sangat aktif yaitu sejak pemeriksaan persiapan hingga tahap pemeriksaan pokok perkara, berbeda dengan peradilan Perdata, hakim bersikap pasif.

Sesuai dengan ketentuan pasal 63 UU 5/1986 hakim wajib memberikan nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya dan hakim juga dapat meminta penjelasan kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Dalam pemeriksaan persiapan ketika Hakim meminta penjelasan dari Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku Pejabat Tata Usaha Negara dalam perkara ini, Kantor Pertanahan Semarang

menyerahkan data-data 45 sertifikat Hak Milik yang di duga tumpang tindih / ganda dengan sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama Nyonya TITIN MINIASTUTI. Adapun kebenarannya baru dapat diketahui pada saat dilakukannya pembuktian dan pemeriksaan di tempat pada saat persidangan berlangsung.

Dari hasil pemeriksaan persidangan yang berlangsung, dapat diketahui bahwa faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda/overlapping tersebut yaitu karena adanya pemberian hak baru oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal 29 Maret 1997 dengan penerbitan Sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d No. 02172 dan No. 02191 di Desa Tandang, Kecamatan Tembalang Kota Semarang berdasarkan proses Ajudikasi, yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 angka 8 PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Sedangkan alasan Kantor Pertanahan Kota Semarang menerbitkan 45 sertifikat Hak Milik tersebut adalah untuk melaksanakan ketentuan PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis yang dilakukan pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah

atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan dalam hal ini dilakukan di wilayah Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang Kota Semarang.

Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) PP 24/1997, kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran, sedangkan dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa di dalam wilayah yang ditetapkan untuk dilaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis mungkin ada bidang tanah yang sudah terdaftar. Penyediaan peta dasar pendaftaran untuk pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis tersebut selain digunakan untuk pembuatan peta pendaftaran dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis juga digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar.

Selama era PP 10 Tahun 1961 pengukuran dan pemetaan dari suatu desa secara lengkap belum pernah ada, sungguhpun sudah diperintahkan dalam Pasal 3 PP 10 Tahun 1961, sehingga sertifikatnya disebut sertifikat sementara karena belum diukur desa demi desa, dan berdasarkan Pasal 17 PP 10 Tahun 1961 ini sertifikat sementara mempunyai fungsi sebagai sertifikat dan mempunyai kekuatan sebagai sertifikat. Dengan demikian maka jelaslah bahwa dengan adanya Buku Tanah Hak Milik Nomor 65 atas nama TITIN MINIASTUTI tersebut bidang tanah seluas $\pm 12.885 \text{ m}^2$ terletak di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang merupakan bidang tanah yang sudah terdaftar.

Dalam hal ini tampak adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk memetakan Hak Milik Nomor 65 atas nama TITIN MINIASTUTI tersebut. Selain itu berdasarkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah No. 1907/1997 yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang tanggal 28 Agustus 1997, Kantor Pertanahan Kota Semarang mengakui adanya warkah yang memuat data yuridis sertifikat Hak Milik No. 65 tersebut, dengan demikian jelaslah bahwa terdapat pelanggaran terhadap tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi, dalam proses penerbitan sertifikat-sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191, yaitu ketidakcermatan dan ketidaktelitiannya dalam memeriksa dan meneliti data-data fisik dan data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan riwayat tanah dan penilaian kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah melalui pengecekan warkah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

4.2.2. Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 10/G/TUN2002/PTUN.SMG Berdasarkan Peraturan yang berlaku

4.2.2.1. Pertimbangan Hukum Menurut Ketentuan Hukum Agraria

Dalam perkara ini, berdasarkan bukti berupa fotocopy sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama TITIN

MINASTUTI yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal 3 September 1977 dan terhadap sertifikat tersebut hingga diterbitkannya sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tanggal 29 Maret 1997 tidak pernah dilakukan penghapusan Hak Milik No. 65 sehingga secara hukum sertifikat Hak milik No. 65 masih berlaku sampai saat ini.

Proses penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tersebut didasarkan pada pemberian hak melalui proses ajudikasi dengan pendaftaran pertama kali secara sistematis berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 PP No. 24 Tahun 1997, dalam perkara ini Hakim lebih mempertimbangkan kenyataan terbitnya sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tanggal 29 Maret 1997 sedangkan PP 24 Tahun 1997 diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997, (Pasal 66 PP 24 tahun 1997), dengan demikian lebih dahulu terbit sertifikat dibandingkan peraturan dasarnya dan PP 24 Tahun 1997 tidak berlaku surut. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 9 PP No. 24 tahun 1997 pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 10 tahun 1961, dengan

demikian Tergugat telah melanggar asas kecermatan dalam penerbitan sertifikat Hak Milik No. 65 yang menurut logika hukum data-datanya sudah terdaftar atau tercatat di Kantor Pertanahan Kota Semarang, dengan demikian telah terjadi pelanggaran terhadap asas kepastian hukum.

Terhadap pertimbangan Hakim tersebut penulis berpendapat bahwa dengan melihat tanggal terbitnya sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tanggal 29 Maret 1997, dengan demikian dasar hukum yang digunakan dalam proses penerbitan sertifikat tersebut adalah ketentuan PP 10 tahun 1961.

Dengan melihat bukti sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama TITIN MINIASTUTI, apabila yang dijadikan dasar penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 adalah PP 24 Tahun 1997. Dalam penjelasan Pasal 15 ayat (1) mengenai pembuatan peta dasar pendaftaran untuk memulai pendaftaran secara sistematis, disebutkan bahwa penyediaan peta dasar tersebut tidak hanya untuk pelaksanaan pendaftaran secara sistematis, namun juga digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang telah terdaftar, dengan demikian jelaslah bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap asas kepastian hukum dalam proses pendaftaran tanah tersebut.

4.2.2.2. Pertimbangan Hukum Menurut Ketentuan Hukum Tata Usaha Negara

Dalam perkara ini, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa baik dalam posita maupun petitum gugatan Penggugat tidak mempersoalkan masalah kepemilikan tanah, tetapi mengenai penerbitan sertifikat-sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418, 03419 yang diterbitkan tumpang tindih (overlapping) dengan sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama Penggugat, selain itu petitum gugatan dalam perkara ini adalah permohonan pembatalan sertifikat-sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418, dan 03419, dan ini merupakan karakteristik dari Hukum Tata Usaha Negara.

Maka pertimbangan hukum majelis Hakim terhadap eksepsi (jawaban) Tergugat dan replik Penggugat tentang kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa perkara ini telah sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986, oleh karenanya PTUN Semarang berwenang untuk mengadili perkara ini.

Terhadap eksepsi Tergugat mengenai gugatan lewat waktu 90 hari sebagaimana ditentukan dalam Pasal 55 UU 5/1986, karena tindakan Tergugat dalam menerbitkan 45

sertifikat hak atas tanah tersebut telah memenuhi Azas Publisitas dengan mengumumkan selama 30 hari di Kantor Kelurahan Tandang dan Base Camp Tim Ajudikasi yang kemudian ditetapkan dalam Berita Acara tanggal 10 Maret 1997, dalam hal ini Majelis Hakim tidak menerapkan asas publisitas, karena Penggugat adalah pihak ketiga yang tidak dituju oleh KTUN (yaitu sertifikat HM No. 02131 s/d 02172, sertifikat HM 02191, 03418, dan 03419, sehingga perhitungan tenggang waktu tidak didasarkan pada Pasal 55 UU 5/1986 namun didasarkan pada SEMA No. 2/1991 yaitu dihitung secara Kasuistis sejak ia merasa kepentingannya dirugikan oleh KTUN dan mengetahui adanya keputusan tersebut, dalam perkara ini penggugat baru mengetahui secara yuridis formal keberadaan 45 sertifikat tersebut pada saat berlangsungnya persidangan perkara ini, yaitu saat dilakukannya pemeriksaan persiapan oleh Majelis Hakim.

Mengenai ketentuan lampaunya waktu ini, sekilas tampak adanya tumpang tindih peraturan dalam ketentuan lampaunya waktu, yaitu penentuan lampau waktu untuk menggugat berdasarkan ketentuan dalam Pasal 55 UU 5/1986 dengan ketentuan lampau waktu untuk menggugat dalam Pasal 32 angka 2 PP 24/1997. Dalam Pasal 55 UU 5/1986 mengenai tenggang waktu untuk menggugat adalah

90 hari terhitung saat diterima atau diumumkan keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan ketentuan lampau waktu dalam Pasal 32 angka 2 PP 24/1997 penentuan lampau waktu 5 tahun hak untuk menggugat dan perhitungan lampau waktu dimulai sejak sertifikat diterbitkan. Namun apabila dikaji lebih mendalam, menurut pendapat penulis permasalahan lampau waktu ini merupakan permasalahan teknis yustisial yang baru dapat ditetapkan atau diputus setelah memeriksa pokok perkara, khususnya pemeriksaan bukti sertifikat tanah yang bersangkutan, sekalipun permasalahan lampau waktu seringkali mencuat melalui media eksepsi mengenai kewenangan dari segi waktu, namun materi eksepsi demikian berbeda dengan eksepsi mengenai kewenangan mengadili (kompetensi). Eksepsi tidak berwenang dari segi waktu adalah eksepsi mengenai tidak berwenang menggugat, telah menyentuh pokok perkara dan harus diputus bersama-sama dengan pokok perkara, namun eksepsi mengenai kewenangan mengadili harus diputus lebih dahulu terlepas dari pokok perkara.

Hakim PTUN pada waktu menilai apakah keputusan TUN yang disengketakan itu bersifat melawan hukum atau tidak didasarkan juga pada pengujian terhadap fakta-fakta

hukum yang diperolehnya dari dalil-dalil gugatan, bantahan, bukti-bukti serta hasil pemeriksaan setempat. Dalam perkara ini Hakim menemukan fakta hukum bahwa di atas lokasi tanah sertifikat Hak Milik No. 65 telah diterbitkan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 dan terhadap sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama TITIN MINIASTUTI masih berlaku sampai saat ini, sehingga di atas lokasi tanah yang sama telah terbit lebih dari satu sertifikat, dengan demikian jelaslah bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam melakukan penerbitan sertifikat telah melanggar Azas Kepastian Hukum, sehingga terbukti secara sah sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 mengandung cacat hukum, yaitu diterbitkan dengan melanggar asas-asas umum pemerintah yang baik terutama asas kecermatan dan asas kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 5/1986.

Penulis sependapat dengan pertimbangan hukum hakim di atas, mengenai pelanggaran terhadap asas kecermatan formal ini seharusnya pada saat akan menerbitkan sertifikat Hak Milik Nomor 02131 s/d 02172 dan 02191, Kantor Pertanahan Kota Semarang melalui Panitia Ajudikasi hendaknya harus sudah memperoleh gambaran yang jelas mengenai semua fakta-fakta yang

relevan maupun semua kepentingan yang tersangkut, termasuk kepentingan pihak ketiga, dalam hal ini termasuk pula kepentingan pihak yang secara tidak langsung dituju akibat dari penerbitan sertifikat tersebut.

**4.3. Pendapat Penulis Terhadap Perkara Nomor :
10/G/TUN2002/PTUN.SMG**

Pihak-pihak yang berperkara dalam peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut PTUN, terdiri dari pihak penggugat dan pihak tergugat. Para pihak yang bersengketa tersebut masing-masing dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa, pemberian kuasa ini dapat dilakukan dengan surat kuasa khusus atau dapat dilakukan secara lisan dipersidangan. Pemberian kuasa khusus ini diatur dalam pasal 127 HIR dan pasal 147 Rbg, menurut ketentuan pasal tersebut pihak-pihak yang berperkara dapat mengusahakan perkaranya kepada orang lain dengan menggunakan surat kuasa khusus (*bijzoondere schriftelijke machtrging*).

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 53 UU 5/1986 dapat disimpulkan bahwa Penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah individu atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan kepentingannya karena keputusan yang diterbitkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut PTUN untuk membatalkan keputusan tersebut dan dapat meminta ganti kerugian. Dengan demikian subyek hukum dalam posisi sebagai penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara ada 2 (dua), yaitu

individu (orang) dan badan hukum perdata. Dalam perkara ini penggugat adalah perorangan, yaitu Nyonya TITIN MINIASTUTI yang diwakili oleh kuasa hukumnya yaitu Santoso H. Triatman, S.H. dan Broto Hastono, S.H, melalui surat kuasa khusus tanggal 3 Januari 2002..

Karena merasa kepentingannya dirugikan, Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai Pasal 1 angka 5 UU No.5/1986 yang menyatakan bahwa gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapat putusan.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 6 UU 5/1986, yang dapat bertindak sebagai tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Dalam perkara ini tergugat adalah Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku lembaga pemerintah non departemen yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden untuk melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral yang salah satunya menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum (Pasal 2 jo Pasal 3 Kepres No. 26 Tahun 1988 tentang BPN jo Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang BPN RI).

Dalam Peradilan Tata Usaha Negara dikenal adanya 5 (lima) macam alat bukti yang dapat diajukan dalam persidangan, yaitu surat atau

tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak dan pengetahuan hakim (Pasal 100 ayat (1) UU 5/1986). Dalam perkara ini Penggugat mengajukan 2 (dua) macam alat bukti yaitu bukti surat dan bukti saksi, sedangkan Tergugat hanya mengajukan satu macam alat bukti yaitu bukti surat. Bukti surat yang diajukan oleh Penggugat dalam perkara ini antara lain berupa foto copy sertifikat Hak Milik No. 65, sedangkan bukti surat yang diajukan oleh Tergugat dalam perkara ini antara lain berupa foto copy buku tanah Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418 dan 03419.

Apabila dipandang perlu, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat memerintahkan untuk dilaksanakan pemeriksaan di tempat untuk meninjau tanah yang menjadi obyek sengketa. Dalam perkara ini pada tanggal 29 Mei 2002 telah dilakukan pemeriksaan di tempat yaitu di Desa Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang yang dihadiri oleh Kuasa Penggugat dan Kuasa Tergugat juga penjaga tanah di lokasi yaitu Bapak KARMIN.

Berdasarkan ketentuan Pasal 31 dan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 serta penjelasan dalam pasal-pasal tersebut, sertifikat tanah diterbitkan untuk pemegang hak agar pemegang hak dengan mudah membuktikan haknya. Sebagai tanda bukti hak, pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 mempertegas sosok sertifikat belaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Alat pembuktian mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Data fisik terdiri dari data letak, luas, batas-batas, keterangan fisik tentang tanah dan beban (bangunan dan atau tanaman) yang ada di atas tanah. Sedangkan data yuridis mengenai jenis hak dan mengenai siapa pemegang hak (perorangan, badan hukum) atas tanah. Data fisik dan data yuridis dalam buku tanah diuraikan dalam bentuk daftar (Pasal 1 angka 19 PP 24 Tahun 1997), sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam Peta dan uraian (pasal 17 PP No. 24 Tahun 1997). Sertifikat tanah yang belum dilengkapi dengan surat ukur disebut sertifikat sementara. Fungsi gambar situasi yang ada pada sertifikat sementara terbatas pada penunjukan obyek hak yang didaftar, bukan bukti data fisik. Penjelasan umum PP 24 Tahun 1997 menegaskan pula dalam sistem publikasi negatif yang dianut, sertifikat tanah sebagai tanda bukti hak berlaku sebagai alat bukti dengan ketentuan pembuktian kuat. Selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat tanah harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan. Kekuatan pembuktian demikian sebenarnya sama dengan kekuatan pembuktian akta otentik pada umumnya, perbedaannya, pada sertifikat tanah masih terdapat klausula sepanjang data fisik dan data yuridis dalam salinan buku tanah dan surat ukur sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Kekuatan pembuktian yang kuat ini tidak berarti mutlak dan bukan satu-satunya alat bukti hak. Kebenaran data yang tersaji di dalam sertifikat tanah tidak terjamin secara mutlak. Sisi lemah sistem publikasi negatif ini

memungkinkan pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam sertifikat tanah akan menghadapi gugatan pihak lain yang merasa mempunyai tanah yang berkaitan dengan sertifikat itu.

Pasal 1 angka 3 UU No. 5/1986 menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dikaji dari elemen-elemen Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 5/1986 dan dari segi muatan (isi), pejabat yang mengeluarkan, maksud dan tujuan kepada siapa ditujukan serta apa yang ditetapkan di dalamnya, maka menurut pendapat penulis sertifikat tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sertifikat tanah dikeluarkan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku Badan Tata Usaha Negara, ditujukan kepada seseorang atau badan hukum (konkret, individual) yang menimbulkan akibat hukum pemilikan atas sebidang tanah yang tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari instansi atasan atau instansi lain (final).

Dengan demikian sertifikat tanah memiliki sisi ganda, yaitu pada satu sisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan pada sisi lain sebagai tanda bukti hak keperdataan (kepemilikan) seseorang atau badan hukum atas tanah, sehingga apabila terjadi sengketa mengenai sertifikat

ganda/overlapping, penyelesaiannya dapat ditempuh melalui dua jalur peradilan, yaitu mengenai masalah penerbitan sertifikat sebagai produk BPN dapat dimohonkan pembatalannya melalui PTUN, sedangkan mengenai masalah sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan seseorang/badan hukum atas tanah dapat dimohonkan sah atau tidaknya bukti kepemilikan tersebut melalui Pengadilan Negeri. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Dengan dikabulkannya permohonan pembatalan sertifikat-sertifikat Hak Milik Nomor 02131 s/d 02172 dan 02191 oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dalam perkara ini yang telah berkekuatan hukum tetap, dalam hal ini pengadilan hanya berwenang menyatakan batal sertifikat-sertifikat tersebut, putusan pengadilan tersebut hanya bersifat *declaratoir*, yaitu putusan yang menentukan benar adanya suatu situasi hukum yang dinyatakan oleh Penggugat, dalam perkara ini Hakim hanya berwenang menyatakan batal sertifikat-sertifikat Hak Milik Nomor 02131 s/d 02172 dan 02191, sedangkan pelaksanaan pembatalan atas sertifikat-sertifikat tersebut merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional. Dalam perkara ini, untuk pelaksanaan pembatalan sertifikat-sertifikat tersebut, penggugat yaitu Nyonya TITIN MINIASTUTI harus mengajukan permohonan pembatalan

hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang sesuai dengan prosedur dan tata cara pembatalan hak atas tanah seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN 9/1999 seperti yang telah penulis uraikan dalam Bab II penulisan tesis ini.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Faktor-faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda/overlapping oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam perkara No. 10/G/TUN2002/PTUN.SMG yaitu karena adanya pemberian hak baru oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis yang dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi, yang dalam pelaksanaannya didapati adanya pelanggaran terhadap tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi, dalam proses penerbitan sertifikat-sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191, yaitu ketidakcermatan dan ketidaktelitiannya dalam memeriksa dan meneliti data-data fisik dan data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan riwayat tanah dan penilaian kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah melalui pengecekan warkah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Semarang.
2. Pertimbangan hukum hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda (overlapping) ini sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku yaitu berdasarkan ketentuan hukum Agraria, penerbitan sertifikat-sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 secara yuridis tidak menjamin adanya kepastian hukum, hal ini bertentangan dengan tujuan diadakannya pendaftaran

tanah menurut UUPA dan PP 24/1997, sedangkan berdasarkan ketentuan hukum Tata Usaha Negara bahwa sertifikat Hak Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, (Badan Pertanahan Nasional) adalah cacat hukum, karena diterbitkan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas kecermatan dan asas kepastian hukum (Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 5/1986)

5.2. Saran

1. Hendaknya asas publisitas yang diterapkan dalam pendaftaran tanah oleh Panitia Ajudikasi dalam perkara ini pelaksanaan pengumuman tidak hanya terbatas di Kantor KelurahanTandang dan Base Camp Panitia Ajudikasi, namun juga dilakukan di tingkat RT, RW maupun melalui mass media massa, sehingga dapat menjangkau kepentingan pihak ketiga yang terkait dengan akibat diadakannya pendaftaran tanah tersebut, sehingga apabila terjadi keberatan dapat diajukan sedini mungkin sebelum terlanjur diterbitkannya sertifikat-sertifikat ganda/overlapping.
2. Mengingat masih banyaknya daerah yang belum dibuat peta dasarnya, maka pembuatan peta dasar dalam suatu wilayah desa/kota perlu segera dilakukan melalui peningkatan pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis dengan cara melaksanakan program Sertifikasi Massal Swadaya (Program SMS) yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis tetapi dilaksanakan dengan swadaya atas biaya dan

inisiatif dari para pemilik bidang tanah yang akan didaftar, dan yang menyelenggarakan adalah Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten yang bersangkutan, bukan Panitia Ajudikasi, sehingga dengan demikian dapat menghindari adanya sertifikat ganda/overlapping.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Abdurrahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1983..
- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan (Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II-Sertipikat dan Permasalahannya)*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- _____, *Hukum Pertanahan (Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah, Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah)*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003.
- Effendi, Bachtiar, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung 1983.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*, Edisi Kesembilan, Djambatan, Jakarta, 2003.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, Edisi Keenambelas, Djambatan, Jakarta, 2004.
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research Jilid I*, Andi, Yogyakarta, 2000.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- _____, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Kansil, Drs. C.S.T, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Pradya Paramita, Jakarta, 1988.
- Murad, Rusmadi, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991
- Nata Menggala, Hasran Basri, dan Sarjita, *Pembatalan Dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005.
- Neno, Victor Yaved, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

- Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Perangin, Effendi, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, rajawali Press, Jakarta, 1992
- _____, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1993.
- Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 2004.
- Sangaji, Z.A, *Kompetensi Badan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Sarjita, *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Edisi Kedua, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres, Jakarta, 1986.
- Soekanto, Soerjono; Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta, 1988.
- Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Arkola, Surabaya, 2003.
- Soetami, A. Siti, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Eresco, Bandung, 1994.
- Sumarjono, Maria, S.W., *Puspita Serangkum Aneka masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982.
- _____, *Kebijakan Pertanahan (Antara Regulasi dan Implementasi)*, Edisi Ketiga, Kompas, Jakarta, 2005.
- Waluyo, B, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.

B. TULISAN ILMIAH

Badan Pertanahan Nasional, *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*, Jakarta, 15 Juli 2003.

Kanwil BPN Jawa Tengah, *Bahan Pembinaan Teknis Penyelesaian Masalah Pertanahan*, Semarang, 2005.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, Majalah Fakultas Hukum Undip “Masalah-masalah Hukum” No. 9, 1991

Utoyo Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Sertifikat Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya*, Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992..

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 *Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 *Tentang Kekuasaan Kehakiman*.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 *Tentang Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 *Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah*.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 *Tentang Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 *Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1999 *Tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan*.

Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 *Tentang Pelimpahan Kewenangan Untuk Pemberian Hak Atas Tanah dan Kewenangan Pembatalan Keputusan Mengenai Pemberian Hak Atas Tanah*.

Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 ***Tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.***

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 ***Tentang Badan Pertanahan Nasional*** jo Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2006 ***Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.***

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 34 Tahun 2003 ***Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan***

SEMA No. 2 Tahun 1991.