



**TANGGUNG JAWAB KANTOR PERTANAHAN TERHADAP
TERBITNYA SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH GANDA DAN
UPAYA PENCEGAHANYA**

(Studi Pada Di Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur)

TESIS

Disusun

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh

Netty Sitompul

B4B 009 196

PEMBIMBING :

Nur Adhim, SH.MH.

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2011**

**TANGGUNG JAWAB KANTOR PERTANAHAN TERHADAP
TERBITNYA SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH GANDA DAN
UPAYA PENCEGAHANYA**

(Studi Pada Di Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur)

Disusun Oleh :

**Netty Sitompul
B4B 009 196**

**Dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Pada tanggal 20 Maret 2011**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

Pembimbing,

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro**

**Nur Adhim, SH.,MH
NIP. 19640420 199003 1 002**

**H. Kashadi, SH.MH.
NIP. 19540624 198203 1 001**

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **NETTY SITOMPUL**, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. ***Tidak keberatan untuk dipublikasikan*** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 20 Maret 2011

Yang menerangkan,

NETTY SITOMPUL

KATA PENGANTAR

Puji Tuhan penulis panjatkan, atas terselesaikannya tesis yang berjudul **“TANGGUNG JAWAB KANTOR PERTANAHAN TERHADAP TERBITNYA SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH GANDA DAN UPAYA PENCEGAHANYA (Studi Pada Di Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur)”**, Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Pada kesempatan ini Penulis ingin menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Sudharto P. Hadi, MES, PhD. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof Dr. Yos Yohan Utama SH M. Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Prof. Dr. H. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Akademik;
5. Bapak Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Administrasi Dan Keuangan;
6. Bapak Nur Adhim, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia dengan tulus ikhlas memberikan bimbingan serta pengarahan dalam penyusunan Tesis ini.

7. Bapak Drs. I Wayan Djoko Astina MSi, selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur.
8. Bapak Dwi Hary Januarto SH, MSi. selaku Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur;
9. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang dan seluruh staf Administrasi dan Sekretariat yang telah banyak membantu Penulis selama Penulis belajar di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.

Akhirnya penulis menyadari bahwa sebagai manusia biasa yang memiliki segala keterbatasan, dalam penyusunan karya ilmiah dalam bentuk Tesis ini masih terdapat kekurangan baik materi maupun teknis penyusunannya, oleh karena itu koreksi dan saran sangat penulis harapkan, maka dengan terwujudnya Tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada para pihak telah membantu yang akhirnya membukakan jalan demi kelancaran dalam menempuh dan merampungkan studi ini.

Semoga penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, civitas akademika maupun para pembaca yang memerlukan sebagai bahan literatur.

Semarang, 20 Maret 2011

Penulis

Abstrak

“TANGGUNG JAWAB KANTOR PERTANAHAN TERHADAP TERBITNYA SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH GANDA DAN UPAYA PENCEGAHANYA (Studi Pada Di Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur)”,

Pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas bidang tanah yang telah terdaftar. Salah satu permasalahan pendaftaran tanah yang timbul adalah adanya surat tanda bukti hak atas tanah ganda (sertipikat hak atas tanah ganda) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Masalah sertipikat hak atas tanah ganda ini sering menjadi masalah pertanahan yang sulit diselesaikan, karena dalam satu bidang tanah seharusnya tidak boleh terbit lebih dari satu sertipikat. Sertipikat ganda adalah sertipikat tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan lebih dari satu terhadap bidang tanah yang sama, dalam hal ini subjek haknya bisa sama atau berlainan, objek haknya bisa tumpang tindih secara menyeluruh atau tumpang tindih sebagian. Terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda dapat memberikan peluang kepada pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan darinya yang sekaligus merugikan pihak lain, dan menimbulkan sengketa yang sering harus diselesaikan melalui lembaga peradilan. Salah satu amar putusan pengadilan antara lain berisi perintah untuk membatalkan sertipikat hak atas tanah dan terhadap putusan ini, secara administratif, harus ditindak lanjuti oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dengan mengeluarkan surat keputusan pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang serta merta membatalkan sertipikat hak atas tanah.

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan dalam penulisan tesis adalah untuk mengetahui tanggung jawab Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda dan akibat hukum terhadap kedudukan pemegang hak atas tanah yang sertipikatnya dibatalkan apabila terjadi pembatalan sertipikat hak atas tanah ganda serta penyelesaian hukum terbitnya sertipikat ganda termasuk upaya pencegahannya sesuai dengan kepastian hukum yang menjamin hak-hak atas tanah.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, adalah suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisa tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif, dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang tanggung jawab Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa tanggung jawab Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda tetap dapat dimintakan pertanggungjawaban perdata. Akibat hukum terhadap kedudukan pemegang hak atas tanah yang sertipikatnya dibatalkan apabila terjadi pembatalan sertipikat hak atas tanah ganda masih dapat diajukan gugatan oleh pihak ketiga yang merasa dirugikan haknya atas keputusan tersebut. Sertipikat yang dibatalkan oleh lembaga Peradilan Tata Usaha Negara tidak menghapus / menghilangkan hak keperdataan seseorang sedang Putusan lembaga Peradilan Perdata yang membatalkan hak keperdataan seseorang atas suatu bidang tanah akan dapat membuat sertipikat tersebut menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum.

Kata kunci : Tanggung Jawab, Pembatalan, Sertipikat Ganda,

ABSTRACT

**“LAND-AFFAIRS OFFICE RESPONSIBILITY CONCERNING THE
ISSUANCE OF DOUBLE RIGHT UPON LAND CERTIFICATE AND
THE PREVENTIVE EFFORTS (A Study at the Land-Affairs Office of
East Jakarta Administrative City)”**

Land registration in Indonesia has the objective to guarantee the legal surety upon the registered land plot. One of the emerging problems of land registration is the existence of double right upon land proof (double right upon land certificate) issued by the Land-affairs Office. The problems of double right upon land certificate often become the land-affairs problems that are tough to be resolved, because in one land plot, it should not be an issuance of more than one certificate. Double certificate is the more than one land certificates issued by the Land-affairs Office on the same land plot, in this case, the subject or right may be the same or different, the object of right may be completely or partially overlapped. The issuance of double right upon land certificate may give opportunities to the parties that want to make a fortune from it that at the same time harm other parties and it may cause disputes that are often settled through the court. One of the court verdict injunctions contain – among them – orders to abolish the right upon land certificate and upon this verdict, administratively, it should be followed-up by the government, in this case, the National Land-affairs Agency by issuing the decision of the abolishment of the decision of the provision of right upon land that simultaneously abolishes the right upon land certificate.

The objectives of the research conducted in the composition of this thesis are to find out the responsibility of Land-affairs Office for the issuance of double right upon land certificate and legal consequences of the position of the holder of abolished right upon land certificate if there is any abolishment of double right upon land certificate, and the legal resolution of the issuance of double certificate including the preventive efforts according to the legal surety that guarantees the rights upon land.

This research uses the juridical-empirical method of approach, which is an approach conducted to analyze how far the prevailing law and order or law effectively, in this case, that approach is used to analyze the responsibility of Land-affairs Office for the issuance of double right upon land certificate qualitatively.

The results of this study show that the responsibility of Land-affairs Office for the issuance of double right upon land certificate can still be demanded for its civil law responsibility.. The legal consequences of the position of the holder of right upon land in which the certificate is abolished if there is any abolishment of the double right upon land certificate is that the accusation may still be proposed by the third party who feel that his or her right is harmed due to the decision. The certificate abolished by the State Administration Judicature institution does not abolish/diminish the civil right of a person, while the verdict of a Civil Judicature abolishing the civil right of a person upon a land plot may cause the certificate to have no legal force.

Keywords: responsibility, abolishment, double certificate

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Kerangka Pemikiran	10
F. Metode Penelitian.....	23
1. Metode Pendekatan	24
2. Spesifikasi Penelitian	24
3. Sumber dan Jenis Data.....	24
4. Teknik Pengumpulan Data.....	25
5. Teknik Analisis Data.....	30

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Tanah.....	31
B. Kadaster	38
1. Pengertian Kadaster	38
2. Kadaster Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997	41
3. Kadaster dengan Kekuatan Bukti.....	43
C. Sistem Pendaftaran Hak	46
1. Pengertian Pendaftaran Hak.....	46
2. Sistem Pendaftaran Hak Negatif.....	47
3. Sistem Publikasi Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah	49
a. Sistem Publikasi Positif.....	49
b. Sistem Publikasi Negatif	50
c. Sistem Publikasi Negatif yang Mengandung Unsur Positif	52
D. Tinjauan Umum Sertipikat	54
1. Pengertian Sertipikat.....	55
2. Definisi Sertipikat Ganda	57
3. Penerbitan Sertipikat	58
4. Proses Penerbitan Sertipikat.....	61

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kasus Posisi.....	71
----------------------	----

B. Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Atas Terbitnya Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda	74
C. Akibat Hukum Terhadap Kedudukan Pemegang Hak Atas Tanah yang Sertipikatnya Dibatalkan Apabila Terjadi Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda	93
D. Penyelesaian Hukum Terbitnya Sertipikat Ganda Dan Upaya Pencegahannya Sesuai Dengan Kepastian Hukum yang Menjamin Hak-Hak Atas Tanah	109

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	118
B. Saran	120

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia, setiap orang memerlukan tanah untuk kehidupannya, baik untuk kepentingan ekonomi, sosial, politik dan sebagainya. Tersedianya tanah yang dapat dikuasai oleh manusia sangat terbatas, di lain pihak manusia berkembang terus dengan pesatnya. Penggunaan tanah untuk berbagai kepentingan makin banyak macam ragamnya sejalan dengan kemajuan peradaban manusia dan kemajuan teknologi, antara lain untuk permukiman, pertanian, tanah perkebunan, peternakan, pabrik-pabrik, lapangan terbang, lapangan golf, tempat rekreasi dan sebagainya.

Untuk menjamin kepastian hukum guna mencegah timbulnya permasalahan mengenai tanah maka oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran tanah.

Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Untuk memenuhi kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah. Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiscal (*fiscal kadaster*) dan dalam hal menjamin kepastian hukum seperti diuraikan di atas maka pendaftaran tanah menjadi *Recht Kadaster*.¹ yang meliputi kegiatan :

a. bidang yuridis

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm. 5

Kegiatan di bidang yuridis berupa usaha pengumpulan keterangan mengenai status hukum dari tanah, pemegang haknya serta beban-beban lain di atas bidang tanah itu.

b. bidang fisik; dan

Di bidang fisik dilakukan pengumpulan data fisik objek hak yang kegiatannya meliputi pengukuran dan pemetaan batas-batas bidang tanah hingga diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tiap bidang tanah. Sedangkan kegiatan di bidang administrasi berupa pembukuan dari hasil kegiatan yang disebut terdahulu dalam suatu daftar umum, yang dipelihara secara terus menerus sehingga pembukuan tersebut merupakan arsip yang hidup dan otentik.

c. bidang administrasi atau tata pendaftaran tanah

Ketiga bidang kegiatan tersebut sangat erat hubungannya satu sama lain sehingga tidak ada yang dapat diabaikan melainkan perlu perhatian yang sama cermat dan seksama. Penanganan yang kurang teliti dalam menangani salah satu dari ketiga bidang tersebut dapat mengakibatkan permasalahan penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Undang Undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat (2) huruf c menyebutkan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pemilik tanah.

Berbagai permasalahan pertanahan yang timbul, semuanya tidak terlepas dari kondisi administrasi pertanahan di waktu yang lampau. Kondisi tersebut disebabkan

kurang tertibnya bukti-bukti pemilikan tanah, bahkan sebagian besar hak tanah belum terdaftar, di samping masih banyaknya ketentuan pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria yang belum diatur secara tuntas. Salah satu permasalahan pertanahan yang banyak muncul antara lain masalah di bidang pendaftaran tanah.

Masalah pendaftaran tanah yang muncul ini mempunyai akibat luas bagi masyarakat dan dapat mengurangi kepercayaan terhadap alat-alat bukti pemilikan tanah, khususnya sertipikat hak atas tanah. Berita-berita mengenai sertipikat “palsu”, sertipikat “aspal”, sertipikat tumpang tindih, sertipikat ganda dan lain sebagainya sungguh memprihatinkan. Untuk mengatasi hal ini perlu usaha-usaha yang sungguh-sungguh. Upaya-upaya yang selama ini dilakukan melalui saluran hukum, perlu diteruskan dan ditingkatkan, di samping upaya-upaya penertiban administrasinya ke dalam.

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sistem ini bukan negatif murni karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat menunjukkan bahwa dalam Undang – Undang Pokok Agraria dianut sistem pendaftaran publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini berarti Sertipikat Hak Atas Tanah adalah bukti yang kuat tetapi bukan sempurna, sehingga dapat dibuktikan sebaliknya, pemegang sertipikat Hak Atas Tanah adalah pemegang Hak Atas Tanah yang sebenarnya yang berarti mengandung unsur positif.

Salah satu permasalahan pendaftaran tanah yang timbul adalah adanya surat

tanda bukti hak atas tanah ganda (sertipikat hak atas tanah ganda) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Masalah sertipikat hak atas tanah ganda ini sering menjadi masalah pertanahan yang sulit diselesaikan, karena dalam satu bidang tanah seharusnya tidak boleh terbit lebih dari satu sertipikat.

Sertipikat ganda adalah sertipikat tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan lebih dari satu terhadap bidang tanah yang sama, dalam hal ini subjek haknya bisa sama atau berlainan, objek haknya bisa tumpang tindih secara menyeluruh atau tumpang tindih sebagian. Terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda dapat memberikan peluang kepada pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan darinya yang sekaligus merugikan pihak lain, dan menimbulkan sengketa yang sering harus diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Salah satu amar putusan pengadilan antara lain berisi perintah untuk membatalkan sertipikat hak atas tanah dan terhadap putusan ini, secara administratif, harus ditindak lanjuti oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dengan mengeluarkan surat keputusan pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang serta merta membatalkan sertipikat hak atas tanah.

Mengenai kewenangan, tata cara serta prosedur penerbitan surat keputusan pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah telah diatur dalam beberapa peraturan tertulis antara lain yang paling pokok adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara, Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Atas Tanah Negara dan

Hak Pengelolaan, serta Petunjuk Teknis Nomor 08/JUKNIS/D.V/2007 tentang Penyusunan Keputusan Pembatalan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah/Pendaftaran/ Sertipikat Hak Atas Tanah. Namun kenyataannya selama ini pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, sangat jarang mengeluarkan surat keputusan pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah padahal putusan pengadilan mengenai pembatalan sertipikat relatif banyak. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian sebelumnya bahwa putusan pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, yang memutuskan dengan membatalkan sertipikat adalah cukup banyak, akan tetapi sampai sekarang dari sekian banyak putusan pengadilan yang memenangkan pihak penggugat di Kota Administratif Jakarta Timur dan telah diajukan ke Badan Pertanahan Nasional Pusat tetapi hanya sedikit keputusan dari Badan Pertanahan Nasional Pusat yang membatalkan sertipikat Fakta ini sangat menarik karena pengaturan mengenai pembatalan hak atas tanah sebenarnya telah dideregulasi sebagaimana peraturan-peraturan yang telah disebutkan diatas, yang secara konseptual teoritis relatif komprehensif dan mudah untuk dilaksanakan akan tetapi mengapa dalam tataran praktika empirik sulit direalisasikan.

Berdasarkan fakta ini diyakini masih terdapat kendala maupun celah hukum yang menyebabkan proses penerbitan surat keputusan pembatalan hak atas tanah tersebut tidak mudah didapatkan dan memakan waktu yang cukup panjang. Hal inilah yang perlu diteliti dan ditelusuri sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas dimana letak titik krusial yang harus diluruskan demi kelancaran proses pembatalah hak atas tanah tersebut.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut

mengenai permasalahan dan menyusunnya dalam tesis yang berjudul: **“Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Terhadap Terbitnya Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pada Di Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka, peneliti merumuskan pokok-pokok masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tanggung jawab Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda ?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap kedudukan pemegang hak atas tanah yang sertipikatnya dibatalkan apabila terjadi pembatalan sertipikat hak atas tanah ganda ?
3. Bagaimana penyelesaian hukum terbitnya sertipikat ganda dan upaya pencegahannya sesuai dengan kepastian hukum yang menjamin hak-hak atas tanah ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan dalam penulisan tesis adalah untuk :

1. Untuk mengetahui tanggung jawab Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda;

2. Untuk mengetahui akibat hukum terhadap kedudukan pemegang hak atas tanah yang sertifikatnya dibatalkan apabila terjadi pembatalan sertifikat hak atas tanah ganda;
3. Untuk mengetahui penyelesaian hukum terbitnya sertifikat ganda dan upaya pencegahannya sesuai dengan kepastian hukum yang menjamin hak-hak atas tanah.

D. Manfaat Penelitian

a. Secara Teoritis

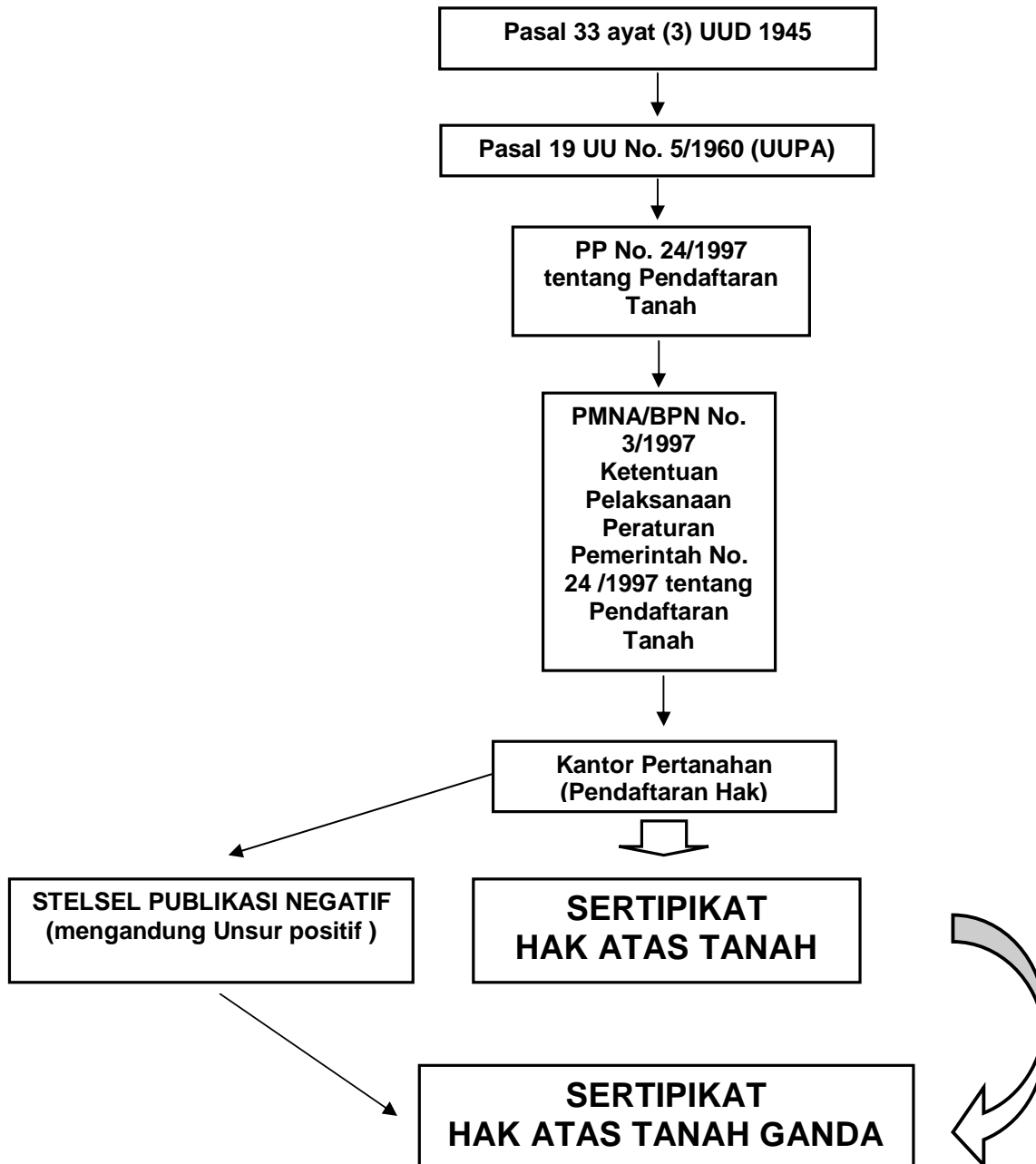
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah perbendaharaan literatur ilmu hukum, khususnya tentang hukum pertanahan dan bermanfaat bagi pejabat Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

b. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh para praktisi yang bergerak di bidang hukum khususnya dalam membuat pertimbangan hukum dan penyelesaian kasus-kasus pertanahan yang berkaitan dengan sengketa akibat terbitnya sertifikat hak atas tanah ganda.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konsep



2. Kerangka Teori

Bagi bangsa Indonesia, hubungan manusia/masyarakat dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi yang dijamin dan dilindungi keberadaannya oleh konstitusi khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa: “ Bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) kepada lembaga pemerintah/negara yang bertanggung jawab atas pertanahan. Kewenangan yang dimaksud adalah :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang, dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bertujuan untuk :

1. Meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi

- negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
 3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Lahirnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menjadi tonggak sejarah unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Undang-undang Pokok Agraria, yang tidak lain adalah pengejawantahan cita bangsa yang diamanatkan dalam konstitusi yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan aturan dasar yang menjadi pegangan semua pihak dalam menyelesaikan masalah-masalah pertanahan. Akan tetapi Undang-undang Pokok Agraria tidak mengatur tanah dalam segala aspek dan dimensi tapi hanyalah mengenai aspek hukum tanah sebagai permukaan bumi yang tidak terlepas dari aspek penguasaan dan penggunaan yang timbul karenanya.

Menurut Boedi Harsono, Hukum Tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya akan tetapi hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.²

Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah maka oleh pemerintah dilaksanakan pendaftaran tanah. Persoalan penyelenggaraan pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah di Indonesia baru mendapat penyelesaian secara prinsipil dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, yang menetapkan Pasal 19 ayat (1) sebagai dasar pelaksanaan pendaftaran tanah

² Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm.16

yang menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.³

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan di dalam Pasal 1 angka 1 yaitu:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Sedangkan pengertian pendaftaran tanah adalah :⁴

“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 menjamin jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya.”

Berdasarkan pengertian tersebut, pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum di daftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 atau PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah,

³ *Ibid*, hlm. 81

⁴ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm 72.

dan sertipikat karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kepastian hukum data kepemilikan tanah akan dicapai apabila telah dilakukan Pendaftaran Tanah, karena tujuan Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Baik kepastian mengenai subyeknya (yaitu apa haknya, siapa pemiliknya, ada / tidak beban di atasnya) dan kepastian mengenai obyeknya, yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada/ tidaknya bangunan / tanaman di atasnya.

Dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum tersebut, kepada yang mendaftarkan tanahnya akan diberikan satu dokumen tanda bukti hak yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam ketentuan Hukum Tanah Nasional dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24/1997) hanya sertipikat hak atas tanah yang diakui secara hukum sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang menjamin kepastian hukum dan dilindungi oleh hukum.

Penerbitan sertipikat dan diberikan kepada yang berhak, bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan tanahnya. Sertipikat tersebut berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik (obyek : letak, batas, luas dan ada / tidaknya bangunan atau tanaman di atasnya) dan data yuridis (haknya, pemegang haknya siapa, ada / tidaknya beban-beban di atasnya) yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam Surat Ukur dan Buku Tanah hak yang bersangkutan. Dikatakan sebagai data yang benar, selama tidak ada

bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya dan tidak perlu ditambah dengan bukti tambahan. Sehingga bagi pemegang hak atas tanah yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah, maka akan mendapat perlindungan hukum dan tidak perlu ada bukti tambahan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 bahwa :

Ayat (2) : dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Berdasarkan pengertian pada Pasal 1 angka 20 PP No. 24/1997 sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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.

Penerbitan sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sedangkan fungsi sertipikat adalah sebagai alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah. Hal ini lebih diperkuat lagi dengan dikeluarkannya PP No. 24/1997. Ketentuan Pasal 32 tersebut adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.⁵ Khususnya pada ayat

⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 482

(2) Pasal 32 tersebut bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama seseorang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu dia tidak menuntut/mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan hak atas atau penerbitan sertipikat tersebut. Jadi sertipikat hak atas tanah adalah salinan buku tanah dan surat ukur tersebut kemudian dijilid menjadi satu dengan sampul yang telah ditetapkan bentuknya, sehingga terciptalah sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang memberikan jaminan kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Adanya kepastian hukum tersebut dapat diberikan perlindungan hukum kepada orang yang tercantum namanya dalam sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain.

Seperti telah diuraikan diatas, bahwa sertipikat sebagai tanda bukti hak hanya bersifat kuat dan bukan mutlak. Hal ini merupakan konsekuensi dari pemilihan *ste/se* negatif bertendensi positif dalam UUPA, oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan pemegang hak dalam sertipikat hak atas tanah menghadapi gugatan pihak lain, yang merasa haknya terlanggar dengan terbitnya sertipikat tersebut, ke badan peradilan agar ia dapat memperoleh kembali haknya dengan menunjukkan bukti-bukti lain.

Sasaran gugatan antara lain berupa tuntutan pembatalan atau tidak mempunyai kekuatan mengikat sertipikat tanah, pembatalan atau tidak

mempunyai kekuatan mengikat peralihan atau balik nama sertipikat tanah atau pencabutan sertipikat tanah.⁶

Dalam UUPA, pembatalan hak atas tanah merupakan salah satu sebab hapusnya hak atas tanah tersebut. Apabila telah diterbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah, baik karena adanya cacat hukum administrasi maupun untuk melaksanakan putusan pengadilan, maka haknya demi hukum hapus dan status tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara.⁷

Pembatalan hak atas tanah karena mengandung cacat administrasi dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Cacat administrasi ini meliputi :

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perUndang-undangan;
- c. Kesalahan subjek hak;
- d. Kesalahan objek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h. Data yuridis atau data fisik tidak benar;
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Sedangkan pelaksanaan pembatalan hak atas tanah untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap harus melalui

⁶ Z.A. Sangadji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2003). hlm. 38

⁷ Muhamad.Yamin Lubis dan Rahim Lubis, Lubis, Mhd.Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm. 320

permohonan yang berkepentingan dengan melampirkan putusan pengadilan.

Dalam ilmu hukum dikenal ajaran mengenai kebatalan yaitu kebatalan mutlak (*absolute nietigheid*) dan kebatalan nisbi (*relatief nietigheid*). Perbedaan kedua jenis kebatalan ini terkait dengan akibat yang dapat muncul dari hubungan hukum yang tercipta.⁸

Pengertian kebatalan mutlak dan kebatalan nisbi adalah sebagai berikut:⁹

- 1) Kebatalan mutlak dari suatu perbuatan atau juga disebut dengan batal demi hukum.

Suatu perbuatan hukum harus dianggap batal meskipun tidak ada pihak yang mengajukan pembatalan atau tidak perlu dituntut secara tegas. Perjanjian yang batal demi hukum harus dianggap perjanjian tersebut tidak pernah ada.

Dalam lapangan hukum administrasi, suatu keputusan yang tidak memenuhi syarat sah keputusan Tata Usaha Negara maka keputusan demikian berakibat batal dan dianggap keputusan tersebut tidak pernah ada.

- 2) Kebatalan nisbi adalah kebatalan suatu perbuatan yang terjadi setelah dimintakan pembatalan oleh orang yang berkepentingan.

Kebatalan nisbi mensyaratkan adanya tindakan aktif pihak yang berkepentingan untuk memohon pembatalan suatu hubungan hukum tertentu.

Kebatalan nisbi dapat dibedakan menjadi:

- a. Batal atas kekuatan sendiri (*nietig van rechtswege*), dimana kepada hakim dimintakan agar menyatakan batal (*nietigverklaard*);

⁸ Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, (Yogyakarta, Tugujogja Pustaka, 2005), hlm.58.

⁹ *Loc. It*

- b. Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dimana hakim akan membatalkan, apabila terbukti suatu perbuatan hukum ditemukan adanya hal-hal yang menyebabkan kebatalan seperti adanya paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-lain.

Ajaran kebatalan dalam konteks pemberian hak atas tanah menentukan status hak penguasaan atas tanah. Apabila permohonan pemberian hak atas tanah mengandung cacat yuridis yang bersifat subyektif maka sewaktu-waktu peristiwa yang melahirkan hak tersebut dapat digugat keabsahannya (*vernietigbaar*). Bilamana dapat dibuktikan gugatan keabsahan suatu perbuatan hukum tersebut benar maka hakim akan memutuskan menyatakan batal hubungan hukum yang telah terjadi yang selanjutnya dapat dijadikan dasar untuk memohon pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah dan/ atau sertipikat hak atas tanah.

Mengenai kebatalan mutlak pada dasarnya juga dianut dalam Hukum Tanah Nasional. Hal ini ditunjukkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu dengan menggunakan istilah hapusnya hak karena hukum. Hapusnya hak karena hukum maka atas tanah tersebut kembali kepada kondisi semula misalnya Hak Guna Usaha menjadi Tanah Negara (Pasal 3 ayat (2)). Norma yang terkandung dalam Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA juga dapat dikatakan sebagai pelaksanaan prinsip ajaran kebatalan mutlak karena berakibat hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah dikeluarkan 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 sertipikat hak atas tanah memiliki sisi ganda, pada satu sisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan di sisi lain sebagai Tanda Bukti Hak Keperdataan (kepemilikan) seseorang atau badan hukum atas tanah.¹⁰ Oleh karena itu ada 2 (dua) badan peradilan yang berwenang memeriksa perkara dengan objek gugatan sertipikat hak atas tanah yaitu Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Putusan Mahkamah Agung tanggal 3 November 1971 Nomor 383/K/Sip/1971, pengadilan tidak berwenang membatalkan sertipikat. Hal tersebut kewenangan administrasi, yaitu Menteri Negara Agraria / Kepala BPN.¹¹

Sertipikat merupakan Keputusan Tata Usaha Negara oleh karena itu keputusan pembatalan sertipikat hak atas tanah harus dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang memegang kewenangan administratif. Oleh karena itu putusan peradilan mengenai pembatalan sertipikat hak atas tanah harus ditindak lanjuti dengan keputusan pembatalannya oleh Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, melalui permohonan yang berkepentingan.

¹⁰ Z.A. Sangadji, *Op cit*, hlm. 36

¹¹ Boedi Harsono, *O p.cit*, hlm 470

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang dikumpulkan dan diolah.¹²

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*. Menurut Soerjono Soekanto, *yuridis empiris* adalah suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisa tentang sejauh manakah suatu peraturan/ perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif.¹³ Dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang proses teknis maupun yuridis sehingga timbulnya sertipikat hak atas tanah ganda.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis, yaitu yang akan menggambarkan keadaan pendaftaran tanah di Indonesia dan berusaha menganalisisnya dengan peraturan perundang-undangan yang terkait.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Ed.1, Cet. 6, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada,2001), hlm. 1.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI, 1982), hlm 52

3. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini menggunakan jenis sumber data primer yang didukung dengan data sekunder, yaitu : data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan Data Primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau studi literatur.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.¹⁴
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan.¹⁵

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang diharapkan. Berkaitan dengan hal tersebut penulis memperoleh data primer melalui wawancara secara langsung dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan pertanggungjawaban Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda.

¹⁴ P. Joko Subagyo *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, (Jakarta : Rineka Cipta, 2006). hlm 87

¹⁵ *Ibid*, hlm 88

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data adalah sebagai berikut :

(a) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat melalui wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan pertanggungjawaban Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda dan akibat hukum terbitnya sertipikat ganda terhadap kedudukan pemegang hak atas tanah apabila terjadi pembatalan sertipikat hak atas tanah serta penyelesaian hukum terbitnya sertipikat ganda termasuk upaya pencegahannya khususnya di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Jakarta Timur.

Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.¹⁶ Adapun narasumber dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur;
2. Dua (2) orang pemegang hak atas tanah yang sertipikatnya terbit ganda.

(b) Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi

¹⁶ Soetrisno Hadi, *Metodolog Reseach Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Hukum Psikologi UGM, 1985). hlm. 26

pustaka pribadi penulis yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur.

Data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, yang terdiri dari :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*), yang terdiri dari :¹⁷
 - a) Peraturan perundang-undangan;
 - b) Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan;
 - c) Putusan hakim.

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini, meliputi :

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA);
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kewenangan Menandatangani Buku Tanah, Surat Ukur dan Sertipikat.

¹⁷ H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009). hlm. 47

- f) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
 - g) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;
 - h) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
 - i) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan;
 - j) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Permasalahan Pertanahan.
 - k) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, meliputi buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum serta kamus hukum termasuk jurnal hukum dan komentar hakim. publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder

yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar dan sebagainya.¹⁸

Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia, termasuk makalah mengenai pertanahan yang merupakan hasil dari Lokakarya Persiapan Pembentukan Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi pustaka, pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *deskriptif kualitatif*, yaitu data yang terkumpul dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2003). hlm 33-37

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Tanah

Berbicara mengenai pendaftaran tanah selalu diawali dengan cerita sejarah beberapa abad sebelum Masehi tentang petani-petani Mesir di lembah sungai Nil yang sangat subur, yang tiap tahun selalu kesulitan menemukan kembali batas tanahnya yang hilang tersapu banjir atau peristiwa meletusnya Gunung Galunggung di Jawa Barat yang laharnya menyapu bersih batas-batas pemilikan tanah. Untuk merekonstruksikan kembali batas-batas pemilikan tanah memerlukan penanganan dari Pemerintah, dalam hal ini dibantu ahli Ilmu Ukur Tanah yang termasuk dalam bidang Ilmu Geodesi.¹⁹

Berangkat dari masalah tersebut diperlukan kegiatan pendaftaran tanah oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pendaftaran Tanah bertujuan :

1. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. untuk menyediakan informasi kepada pihak-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 ter 31 inistrasi pertanahan.

Permasalahan selalu timbul bilamana orang yang secara nyata

¹⁹ Muhammad Isa, *Sistem Negatif Pendaftaran Tanah di Indonesia Serta Pengaruhnya pada Akta-Akta PPAT Maupun Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Direktorat Jenderal Agraria, 1985), hlm 2.

menguasai sesuatu bidang tanah belum tentu merupakan orang yang berhak atas tanah itu dan letak serta batas-batas bidang tanah yang ditunjuk atau terlihat oleh orang yang menguasainya belum tentu pula batas yang sebenarnya.

Untuk mengatasi persoalan tersebut oleh Pemerintah di banyak negara diselenggarakan suatu sistem keterbukaan / pengumuman mengenai hak-hak atas tanah yang meliputi :²⁰

1. pengumuman mengenai orang-orang yang menjadi pemegang hak yang dikenal sebagai "**publisitas**", diselenggarakan oleh Pemerintah dengan mengadakan pendaftaran hak;
2. pengumuman mengenai letak tanah, letak batas-batasnya dan luas bidang tanah yang dikenal sebagai "**spesialitas**", diselenggarakan oleh Pemerintah dengan mengadakan **kadaster**.

Tujuan pengumuman mengenai hak-hak atas tanah, yang meliputi "publisitas" dan "spesialitas", adalah untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, baik mengenai subjek maupun objeknya.

Publisitas berarti suatu prinsip bahwa setiap orang dapat mengetahui semua hak-hak atas tanah dan semua perbuatan hukum mengenai tanah. Sistem publisitas diselenggarakan dengan suatu daftar umum berupa peta, daftar tanah, daftar surat ukur, daftar nama, dan daftar buku tanah.

Spesialitas yaitu suatu cara penetapan batas, sehingga identitas suatu bidang tanah menjadi jelas, yaitu jelas lokasi, batas-batas, serta luasnya, sehingga untuk sistem spesialitas diperlukan penguasaan akan Ilmu Geodesi.

Dengan demikian masalah pokok dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah ialah : penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bagaimana yang dapat menjamin kepastian hukum itu.

²⁰ Harmanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Jakarta : Direktorat Jenderal Agraria, 1981), hlm. 2.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum apabila pendaftaran tanah itu memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu:²¹

1. peta-peta kadaster yang dapat dipakai untuk rekonstruksi di lapangan dan menggambarkan batas yang sah menurut hukum;
2. daftar umum yang membuktikan pemegang hak yang terdaftar didalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum;
3. setiap hak dan peralihannya harus didaftar.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dalam kenyataannya pelaksanaan kegiatan tersebut selama lebih dari 30 tahun belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan, karena ketentuan hukum tersebut belum cukup memberikan kemungkinan untuk melaksanakan pendaftaran tanah dalam waktu singkat dan memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar sampai akhir tahun 1996, baru 18,2 juta bidang tanah yang sudah didaftar. Jumlah bidang tanah ini dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II akan berkembang akibat adanya pewarisan, pemecahan dan pernisahan serta terbitnya pemberian hak-hak baru, sehingga diperkirakan mencapai sekitar 75 juta bidang.²²

Di dalam melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ada beberapa hal yang perlu dicatat sebagai kendala utama yaitu: ²³

1. Belum tersedianya kerangka dasar dan peta dasar yang dapat dipakai untuk inventarisasi tanah kecuali di kota besar ibukota Propinsi.

²¹ *Ibid*, hlm. 37.

²² Soelaman, *Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, makalah yang disampaikan pada Seminar tentang Pembaharuan dan Pelaksanaan Peraturan Pendaftaran Tanah di Hotel Horison tanggal 14 Agustus 1997 di Jakarta, hlm 1.

²³ Sutardja Sudradjat, *Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 Ditinjau Dari Segi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah*, makalah yang disampaikan pada Seminar tentang Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, di Jakarta tanggal 7 Mei 1994.

2. Sulitnya menetapkan alat pembuktian pemilikan tanah-tanah yang dikenal sebagai tanah milik adat.
3. Belum difahaminya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagai peraturan baru, dan belum lengkapnya peraturan-peraturan pelaksanaannya.
4. Kurangnya tenaga baik tenaga teknis geodesi, maupun yuridis perdata, termasuk pula ahli administrasi dan dokumentasi untuk arsip hidup.
5. Kurangnya anggaran alat, kantor, yang bukan hanya untuk tempat bekerja, akan tetapi untuk menyimpan dokumen-dokumen tanah, yang disebut sebagai arsip hidup itu.
6. Akibat-akibat perang dunia kedua dan pengaruh revolusi yang berpengaruh terhadap penguasaan tanah dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah yang terjadi secara darurat termasuk Nasionalisasi. Banyak terjadi penguasaan tanah tanpa ijin yang berhak, atau pendudukan tanah secara liar.
7. Lain-lain yang bersifat non teknis bagi negara yang sedang berkembang, misalnya menganggap tidak perlu menyimpan bukti-bukti yang ada hubungannya dengan tanah, dan cukup dengan penguasaannya saja.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Butir-butir penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 antara lain :²⁴

1. Penegasan pengertian pokok-pokok penyelenggaraan Pendaftaran Tanah (Pasal 1, Pasal 2 dan Pasal 3). Asas dan tujuan penyelenggaraannya.

²⁴ Soelarman, *op. cit*, hlm. 2.

2. Mempertegas dan memperluas tujuan Pendaftaran Tanah, di samping untuk menjamin kepastian hukum atas tanah, juga untuk menyediakan / menyajikan informasi data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah / bidang-bidang tanah (Pasal 3 huruf b.).
3. Mempertegas dan memperjelas tanggung jawab dan hubungan kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah (Pasal 6 ayat (2)).
4. Menteri dapat menunjuk Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk desa-desa terpencil, dalam rangka mempermudah atau mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
5. Penyederhanaan serta kemudahan prosedur dalam pengumpulan data yuridis terutama pembuktian hak lama. Dalam ketentuan baru ini selain tetap digunakannya Lembaga Pengumuman, diperkenalkan pula Lembaga Kesaksian. Bukti penguasaan fisik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut bila dikuasai dengan itikad baik, terbuka dan ada saksi yang dapat dipercaya dan tidak dipermasalahkan oleh masyarakat (Pasal 24).
6. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara *sistematik* Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dapat bertindak - atas nama Kepala Kantor Pertanahan dan atas nama Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah.
7. Memanfaatkan teknologi elektronik canggih untuk sarana penyimpanan data / warkah (*optical disk, micro film*). Data hasil rekaman elektronik tersebut dapat mempunyai kekuatan pembuktian setelah ditandatangani pejabat dan dibubuhi

Cap Kantor Pertanahan (Pasal 35 ayat 5).

8. Dimungkinkan dilaksanakan pembukuan hak atas tanah bidang-bidang tanah yang data fisik dan data yuridis belum lengkap atau masih dalam sengketa, dengan catatan bahwa selama Buku Tanah masih ada catatan mengenai kurang lengkap dan masih adanya sengketa data fisik dan atau data yuridisnya, maka penerbitan sertifikatnya ditangguhkan, sampai dihapusnya catatan-catatan tersebut (Pasal 30).
9. Berlakunya lembaga kadaluwarsa (*rechts verwerking*) untuk pemberian kepastian hukum terhadap sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, pendaftaran tanah dilaksanakan melalui “desa lengkap” dan “desa tidak lengkap”, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 mengatur dua cara penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai berikut :

- a. pendaftaran tanah secara *sistematik* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.
- b. pendaftaran tanah secara *sporadik* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan secara individual atau masal.

B. Kadaster

1. Pengertian Kadaster

Kadaster berasal dari istilah bahasa latin *Capitastrum* yang artinya suatu daftar pajak tanah Romawi. Kadaster merupakan suatu istilah teknis dari bahasa Belanda untuk suatu rekaman yang menunjukkan letak, luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah.

Kadaster merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan sebagai rekaman yang berkesinambungan dari hak atas tanah.²⁵ Gerhard Larsson dalam bukunya "*Land Registration and Cadastral Systems*" menguraikan tentang kadaster sebagai berikut:²⁶

"The Cadastre is a methodically arranged public inventory of data on the properties within a certain country or district based on a survey of their boundaries; such properties are systematically identified by means of some separate designation. The Outlines of the property and the parcel identifier are normally shown on large-scale maps."

Dalam buku *Land Administration Guidelines* yang diterbitkan oleh *United Nations Economic Commission for Europe* terdapat tulisan tentang kadaster sebagai berikut :²⁷

"A Cadastre is similar to land register in that it contains a set of records about land. Cadastres are based either on the proprietary land parcel, which is the area defined by ownership; or on taxable area of land which may be different from the extend of what is owned; or on areas defined by land use rather than by land ownership. Cadastres may support either records of property rights, or the taxation of land, or recording of land use. The cadastre is an information system consisting of two parts : a series of maps or plans showing the size and location of all land parcels together with text records that describe the attributes of the land."

Menurut kamus hukum yang disusun oleh R. Subekti dan R.Tjitrosoedibyo pengertian kadaster adalah :²⁸

Pendaftaran tanah, suatu lembaga yang ditugaskan menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan maksud untuk menetapkan identifikasi tiap-tiap potongan tanah (persil) dan mencatat tiap-tiap pergantian pemilik (pemindahan hak milik), begitu pula hak-hak kebendaan yang membebani tanah-tanah itu, seperti hipotik, pengabdian tanah dan lain lain; juga hak-hak kebendaan lainnya atas

²⁵ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Penerbit Mandar Maju, 1993), hlm. 12.

²⁶ Gerhard Larsson., *Land Registration and Cadastral System*, (Londong : Longman Group United Kingdom, 1996), hlm. 16.

²⁷ United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines*, (New York and Geneva, 1996), hlm. 4.

²⁸ Subekti dan Tjitrosoedibyo, *Kamus Hukum*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1989), hlm. 65.

tanah : guna bangunan, guna usaha dan lain-lain.

Sebelum Ilmu Geodesi berkembang pendaftaran, bidang-bidang tanah diselenggarakan tanpa - didasarkan pada pengukuran dan pemetaan dari bidangbidang tanah itu, dan bila diadakan peta-peta dari bidang-bidang tanah itu hanyalah merupakan petapeta kasar saja, oleh karena peta-peta tersebut tidak dibuat berdasarkan pengukuran yang seksama. Pendaftaran bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar tanpa didasarkan pada peta-peta atau hanya pada peta-peta yang dibuat secara kasar saja merupakan kadaster dalam arti yang kuno.

Perkembangan dunia modern menuntut bahwa pendaftaran bidang-bidang tanah itu hanya dapat dilakukan dengan sempurna, jika pendaftaran itu didasarkan pada pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang tanah itu. Pendaftaran yang demikian merupakan kadaster dalam arti yang modern.²⁹

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 kadaster dalam arti yang modern mempunyai 2 (dua) unsur yang harus dipenuhi, yaitu sebagai berikut :

- a. pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah yang terletak di sesuatu daerah dalam daftar-daftar. Dalam daftar tersebut diuraikan letak, batas-batas dan luas dari tiap-tiap bidang tanah serta hak-hak yang terdapat di atasnya dan orang-orang yang menjadi pemegang hak dari hak-hak itu.
- b. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur kadaster dalam arti yang modern, yaitu sebagai berikut :

²⁹ Harmanses, *Op. Cit*, hlm. 10.

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik merupakan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi : pembuatan peta dasar pendaftaran; penetapan batas-batas bidang tanah; pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; pembuatan daftar tanah dan pembuatan surat ukur.
- b. pembuktian hak dan pembukuannya.

Berhubung dengan tujuannya, kadaster dibedakan dalam: *kadaster pajak (fiscale kadaster)* yaitu kadaster untuk keperluan pemungutan pajak yang adil dan merata dan *kadaster hak (recht kadaster)*. Pengukuran bidang-bidang tanah untuk keperluan pajak tidak perlu dilakukan secara teliti, oleh karena harga tanah pada dasarnya hanya diperoleh secara taksiran atau perkiraan harga pasar.

Berbeda dengan kadaster hak, adalah suatu kadaster yang diadakan untuk kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang tanah yang dimiliki orang dengan sesuatu hak, diperlukan pengukuran yang cermat khususnya letak posisi batas-batas bidang tanah satu sama lainnya.

Tujuan dari kadaster hak adalah menjamin kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang-bidang tanah hak, oleh karena itu pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah harus diselenggarakan secara teliti, batas-batas serta letak bidangbidang tanah itu harus setiap waktu dapat ditetapkan kembali/ direkonstruksi kembali di lapangan.

2. Kadaster Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menetapkan bahwa untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat hak atas tanah diberikan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. Terdaftaranya dalam buku tanah setelah data fisik maupun data yuridis tersebut melalui tahapantahapan pembuktian dengan meneliti kebenaran alat bukti yang dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara *sistematik* atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara *sporadik*.

Sebagaimana pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, penyelenggaraan pendaftaran tanah secara *sistematik* maupun *sporadik* menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan pendaftaran tanah yang meliputi kadaster dan pendaftaran hak walaupun tidak dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan-ketentuan dalam Bab IV yang mengatur pendaftaran tanah untuk pertama kali, antara lain hal-hal sebagai berikut :

- (1) Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.
- (2) Kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagai meliputi
 - a. pembuatan Peta Dasar Pendaftaran;
 - b. penetapan batas bidang-bidang tanah;
 - c. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
 - d. pembuatan daftar tanah;
 - e. pembuatan surat ukur.

Penetapan data fisik atau penetapan batas pemilikan bidang tanah -diatur sebagai berikut :

- (1) Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.
- (2) Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah, secara *sistematik* dan pendaftaran tanah secara *sporadik* diupayakan penataan batas

berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan.

Bila tidak ada kesepakatan maka penetapan batas-batasnya diperoleh berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dengan demikian, kadaster yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan kadaster dengan kekuatan bukti.

3. Kadaster dengan Kekuatan Bukti

Kadaster dengan kekuatan bukti adalah suatu kadaster dengan peta-peta yang membuktikan batas-batas bidang-bidang tanah yang ditetapkan di dalamnya sebagai batas-batas yang sah menurut hukum. Peta-peta kadaster yang demikian disebut sebagai peta-peta yang mempunyai kekuatan bukti. Pemberian kekuatan bukti pada peta-peta kadaster harus dilakukan dengan undang-undang atau peraturan lain berdasar kuasa undang-undang. Jika ada orang yang menggugat kebenaran dari letak serta batas-batas sesuatu bidang tanah yang telah ditetapkan dalam peta-peta kadaster itu, orang itu harus membuktikan gugatannya. Selama ia tidak dapat mengemukakan bukti-bukti yang meyakinkan, maka bagi hakim letak serta batas-batas bidang tanah itu sebagaimana dalam peta kadaster akan merupakan letak serta batas-batas yang sebenarnya.

Pemberian kekuatan bukti pada peta-peta kadaster dengan undang-undang hanya dapat dipertanggung jawabkan, jika dipenuhi dua syarat sebagai berikut :³⁰

- a. batas-batas yang diukur dan dipetakan pada petapeta kadaster adalah batas-batas yang sebenarnya. Batas-batas yang diukur dan dipetakan pada peta-peta kadaster hanya dapat dianggap batas-batas yang sebenarnya. Jika

³⁰ Harmanses, *Op. Cit.* hlm. 38-39.

batas-batas itu telah mendapat persetujuan dari pihak-pihak yang bersangkutan, dalam hal ini pemilik tanah dan para pemilik tanah yang berbatasan, penetapan batas-batas itu dengan sendirinya harus dilakukan di lapangan oleh pejabat Pemerintah bersama-sama pemilik tanah dan dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan. Penetapan batas tersebut disebut penetapan batas secara **kontradiktur** (*contradictoire delimitatie*). *Kontradictoir* diartikan sebagai : atas bantahan, dengan memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak yang berperkara : putusan yang diambil setelah kedua belah pihak diberi kesempatan untuk saling membantah, sebagai lawan dari putusan *verstek*, yaitu putusan yang dijatuhkan di luar hadirnya tergugat. Kedua belah pihak dalam hal penetapan batas bidang tanah adalah pemilik tanah dengan para pemilik tanah yang berbatasan, jadi bisa beberapa pihak. Setelah pihak-pihak tersebut tidak saling membantah, maka batas bidang tanah dapat ditetapkan dan selanjutnya diukur. Data pengukuran tersebut disimpan sebagai arsip hidup yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai alat bukti apabila dikemudian hari terjadi sengketa batas.³¹ Jika penetapan batas-batas ada yang tidak dapat ditetapkan secara kontradiktur, maka penetapan batas tersebut harus dilakukan dengan keputusan hakim.

- b. batas-batas yang telah diukur dan dipetakan pada peta-peta kadaster harus dapat ditetapkan kembali (direkonstruksi kembali) di lapangan sesuai dengan keadaannya pada waktu batas-batas itu ditetapkan dan diukur. Dengan kemajuan yang dicapai dalam Ilmu Geodesi / Ilmu Ukur Tanah, maka syarat kedua itu sudah tidak merupakan persoalan yang sulit lagi.

Berhubung dengan syarat kedua tersebut, maka kadaster dengan kekuatan bukti tidak dapat diselenggarakan dengan peta-peta situasi atau peta-peta kasar.

Kadaster dengan kekuatan bukti selain menjamin kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang-bidang tanah sehingga dapat untuk menyelesaikan dengan mudah perkara-perkara mengenai letak batas tanah yang sebenarnya antara dua atau lebih bidang-bidang tanah, dapat pula digunakan seseorang untuk memperoleh suatu hak atas sebidang tanah.

Bagi seseorang yang akan membeli sesuatu hak atas sebidang tanah

³¹ Subekti dan Tjitrosoedibyo, *Op. Cit*, hlm. 69.

peta-peta kadaster ini akan merupakan alat bukti untuk meneliti kebenaran dari keterangan yang diberikan oleh pihak penjual mengenai letak tanah, letak batas-batasnya serta luas dari bidang tanah yang akan dibelinya itu.

Kelemahan dari kadaster dengan kekuatan bukti adalah terletak di masalah penetapan batas yang harus dilakukan secara "*kontradiktur*". Penetapan batas secara "*kontradiktur*" dapat menghambat pelaksanaan pengukuran dan pembuatan peta-peta kadaster. Untuk mengumpulkan para pemilik tanah yang berbatasan guna penetapan batas tidak selalu mudah khususnya di kota-kota besar atau tanah kosong.

Seringkali pengukuran bidang tanah terpaksa ditunda beberapa kali karena salah satu pihak atau beberapa pihak berhalangan datang pada waktu yang telah ditetapkan untuk menunggu lengkapnya kehadiran pemilik tanah yang berbatasan. Demikian pula apabila para pemilik tanah yang berbatasan tidak memperoleh kata sepakat dengan letak yang sebenarnya dari suatu batas, maka penetapan batas itu terpaksa diserahkan kepada Hakim.

Penetapan batas oleh Hakim tidak selalu mudah, umumnya akan menyita waktu. Apabila banyak sengketa batas yang harus diselesaikan oleh Hakim, maka pembuatan peta-peta kadaster akan berjalan lambat, oleh karena itu para pejabat kadaster harus berupaya untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa dengan jalan musyawarah. Penetapan batas oleh Hakim diupayakan ditiadakan atau seminimal mungkin.

C. Sistem Pendaftaran Hak

1. Pengertian Pendaftaran Hak

Pendaftaran hak adalah pendaftaran hak-hak atas tanah dalam daftar-daftar umum, yaitu daftar-daftar yang terbuka bagi setiap orang yang memerlukan keterangan dari daftar-daftar itu, atas nama para pemegang haknya. Pendaftaran hak menurut Harmanses, mantan Menteri Agraria dan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dibagi dua macam, yaitu :³²

- a) pendaftaran hak dengan daftar-daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti, adalah daftar-daftar umum yang membuktikan orang yang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Kepada pemegang hak yang telah terdaftar diberikan surat tanda bukti hak. Pendaftaran hak semacam ini disebut pendaftaran hak yang positif.
- b) pendaftaran hak dengan daftar-daftar umum yang tidak mempunyai kekuatan bukti, adalah daftar-daftar umum yang tidak membuktikan orang yang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Pendaftaran hak semacam ini disebut pendaftaran hak yang negatif.

Pendaftaran hak diselenggarakan dengan daftar-daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Pengertian positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah didaftar itu dijamin sebagai keadaan yang sebenarnya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk itu Pemerintah meneliti kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar.

2. Sistem Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, Sistem Pendaftaran Tanah yang digunakan adalah Sistem Pendaftaran Hak (*Registration*

³² Harmanses, *Op.Cit*, hlm. 42.

of Titles), bukan Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of Deed*). Hal ini dapat dilihat dalam buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.

Hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat mengenai data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.

Menurut Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar.

Selain itu, menurut ketentuan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

3. Sistem Publikasi Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

a. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem publikasi positif, apa yang terkandung didalam buku tanah (sertipikat) dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, serta merupakan satu-satunya

tanda bukti hak atas tanah, ini dalam artian bahwa pihak ketiga yang bertindak atas bukti-bukti tersebut, mendapat perlindungan yang mutlak, biarpun kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar.

Dalam sistem publikasi positif memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat balik nama dalam sistem publikasi positif memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat untuk didaftar ataukah tidak, menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan untuk itu telah dipenuhi atau tidak.

Menurut sistem publikasi positif hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftar. Sistem publikasi positif memberikan suatu jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, kendatipun ternyata bahwa pemegang sertipikat tanah bukanlah pemilik sejati. Oleh karena itu pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak berdasarkan buku tersebut, akan mendapat jaminan mutlak walaupun ternyata bahwa segala keterangan yang tercantum dalam sertipikat tanah adalah tidak benar.

b. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem negatif sertipikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan-keterangan yang terdapat dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan

sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain. Namun apabila dikemudian hari ternyata keterangan-keterangan di dalam sertipikat atau buku tanah itu tidak benar, atas dasar kekuatan putusan hakim Pengadilan Negeri yang sudah berkekuatan pasti, sertipikat tersebut dapat diadakan perubahan-perubahan sepanjang dapat dibuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya.

Sesuai dengan asas peralihan hak atas tanah yang menurut sistem negatif disebut -Asas *Memo Plus Yuris*, yaitu melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak sebenarnya.

Menurut Mariam Darus Badruzaman, bahwa hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai. Menyelidiki apakah pemberi hak sebelumnya (*rechfsvoorganger*) mempunyai wewenang menguasai (*beschikkingbevoegdheid*) atau tidak berkaitan dengan bagaimana cara orang yang terdaftar itu memperoleh haknya, apakah telah memenuhi ketentuan undang-undang atau tidak.³³

Undang-Undang Pokok Agraria tidak menyebutkan secara tegas menganut sistem publikasi pendaftaran yang mana, tetapi apabila mendasarkan pada ketentuan dalam Pasal 19 ayat (2) sub c yaitu, kegiatan pendaftaran tanah yang terakhir pemberian tanda bukti hak yang berlaku

³³ Mariam Darus Badruzaman, *Bab-Bab tentang Hypoteek*. (Bandung: Citra Aditya Bakti Hal: 1996), hlm. 44 – 45

sebagai alat pembuktian yang kuat, maka jelaslah bahwa Undang-Undang Pokok Agraria memakai sistem negatif di dalam pendaftaran tanah.

Namun demikian di dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (2), secara tegas dimuat bahwa pendaftaran tanah di Indonesia memakai sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria khususnya:

- 1) Pasal 19 ayat (2) huruf c menyatakan bahwa :
“pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.
- 2) Pasal 23 ayat (2) menyatakan bahwa :
“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.”
- 3) Pasal 32 ayat (2) menyatakan bahwa :
“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”
- 4) Pasal 38 ayat (2) menyatakan bahwa :
“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihannya, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”

c. Sistem Publikasi Negatif Yang Mengandung Unsur Positif

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sistem ini bukan negatif murni karena dinyatakan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat

tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat menunjukkan bahwa dalam Undang – Undang Pokok Agraria dianut sistem pendaftaran publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini berarti Sertipikat Hak Atas Tanah adalah bukti yang kuat tetapi bukan sempurna, sehingga dapat dibuktikan sebaliknya, pemegang sertipikat Hak Atas Tanah adalah pemegang Hak Atas Tanah yang sebenarnya yang berarti mengandung unsur positif.

Menurut Boedi Harsono, Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sebagai surat tanda bukti hak, maka mesti ada Register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan, (*title by registration, the register is everything*).³⁴ Bukan sistem publikasi negatif yang murni, sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak dan tidak akan ada pernyataan seperti dalam yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Pokok Agraria tersebut bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.³⁵

Dalam hal ini penulis sependapat dengan Boedi Harsono yang berarti keabsahan sertipikat Hak Atas Tanah masih dapat digugat, jadi yang terjadi adalah publikasi negatif, sehingga sistem publikasi yang digunakan tetap

³⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit* Hal. 80

³⁵ *Ibid, Op. Cit.* Hal. 83

seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1961, yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat – surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria

D. Tinjauan Umum Sertipikat

Sertipikat memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Dari sekian fungsi yang ada, dapat dikatakan bahwa fungsi utama dan terutama dari sertipikat adalah sebagai alat bukti yang kuat, demikian dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, karena itu, siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Selanjutnya dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu misalnya luasnya, batas-batasnya, ataupun segala sesuatu yang berhubungan dengan bidang tanah dimaksud.

Apabila dikemudian hari terjadi tuntutan hukum di pengadilan tentang hak kepemilikan / penguasaan atas tanah, maka semua keterangan yang dimuat dalam sertipikat hak atas tanah itu mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan karenanya hakim harus menerima sebagai keterangan-keterangan yang benar, sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya atau membuktikan sebaliknya. Tetapi jika ternyata ada kesalahan didalamnya, maka diadakanlah perubahan / pembetulan seperlunya.

Dalam hal ini yang berhak melakukan pembedaan bukanlah pengadilan melainkan instansi yang menerbitkannya yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan jalan pihak yang dirugikan mengajukan permohonan perubahan sertipikat dengan melampirkan surat keputusan pengadilan yang menyatakan tentang adanya kesalahan dimaksud.

Selain fungsi utama tersebut diatas, sertipikat memiliki banyak fungsi lainnya yang sifatnya subjektif tergantung daripada pemiliknya. Sebut saja, misalnya jika pemiliknya adalah pengusaha, maka sertipikat tersebut menjadi sesuatu yang sangat berarti ketika ia memerlukan sumber pembiayaan dari bank karena sertipikat dapat dijadikan sebagai jaminan untuk pemberian fasilitas pinjaman untuk menunjang usahanya. Demikian juga contoh-contoh lainnya masih banyak yang kita bisa sebutkan sebagai kegunaan dari adanya sertipikat tersebut, yang jelas bahwa sertipikat hak atas tanah itu akan memberikan rasa aman dan tenteram bagi pemiliknya karena segala sesuatunya mudah diketahui dan sifatnya pasti serta dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

1. Pengertian Sertipikat

Berdasarkan pengertian pada Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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.

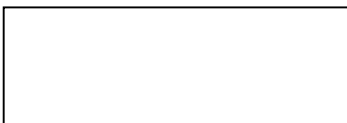
Adapun yang dimaksud Pasal 19 ayat (2) huruf c pada Undang-Undang Pokok Agraria dalam pengertian sertipikat, yaitu pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan, dikatakan demikian karena selama tidak ada bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan, sedangkan alat bukti lain tersebut hanya dianggap sebagai alat bukti permulaan dan harus dikuatkan oleh alat bukti yang lainnya. Jadi sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai macam hak, subyek hak maupun tanahnya. Penerbitan sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sedangkan fungsi sertipikat adalah sebagai alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah.

2. Definisi Sertipikat Ganda

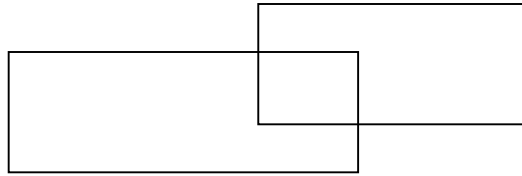
Sertipikat hak atas tanah ganda adalah sertipikat-sertipikat yang diterbitkan atas suatu bidang tanah hak yang saling bertindihan seluruhnya atau sebagian. Subjek pemegang hak bisa atas nama orang atau badan hukum yang sama atau bisa berlainan. Macam hak atas tanah sertipikat hak atas tanah ganda, selanjutnya disebut sertipikat ganda tersebut bisa sama bisa berlainan.

Jenis-jenis sertipikat ganda :

- a. Tumpang tindih seluruhnya



b. Tumpang tindih sebagian



c. Tumpang tindih sebagian dan seluruhnya



Yang tidak termasuk sertipikat ganda :

- a. Sertipikat Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan yang berada di atas Hak Pengelolaan atau diatas Hak Milik.
- b. Sertipikat pengganti karena dinyatakan hilang.
- c. Sertipikat pengganti terhadap sertipikat yang dibatalkan.

3. Penerbitan Sertipikat

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, secara tegas dibedakan antara penyelenggaraan pendaftaran tanah secara *sistematik* dan pendaftaran tanah secara *sporadik*, namun demikian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dibedakan lagi antara Sertipikat dan Sertipikat Sementara dan antara Surat ukur dan Gambar situasi.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 baik pendaftaran tanah secara sporadis maupun pendaftaran tanah secara sistimatis terhadap pengukuran bidang-bidang tanahnya diterbitkan Surat Ukur tidak ada istilah lagi

Gambar Situasi. Pengukuran bidang tanah baik *sporadik* maupun *sistematik* tetap harus memenuhi kaidah-kaidah teknis pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan dan dapat diketahui letak dan batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi batas-batasnya di lapangan. Dengan demikian baik pada pendaftaran tanah sistematis maupun pendaftaran tanah sporadis hanya ada satu istilah yaitu Sertipikat tidak ada lagi istilah Sertipikat Sementara.

Pendaftaran tanah secara *sporadik* meliputi bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau secara masal.

Menurut ketentuan Pasal 46 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Pendaftaran tanah secara *sistematik* akan meliputi wilayah satu desa / kelurahan atau sebagian dari desa / kelurahan yang lokasinya ditetapkan oleh pemerintah dalam hal itu oleh Menteri atas usul Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan dengan kriteria sebagai berikut :

- a. sebagian wilayahnya sudah didaftar secara *sistematik*;
- b. jumlah bidang tanah yang terdaftar relatif kecil, yaitu berkisar sampai dengan 30 % (tiga puluh persen) dari jumlah perkiraan jumlah bidang tanah yang ada;
- c. merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi;
- d. merupakan daerah pertanian produktif;
- e. tersedia titik-titik kerangka dasar teknik nasional.

Pendaftaran tanah secara *sistematik* dibiayai dengan anggaran Pemerintah Pusat atau Daerah, atau secara swadaya oleh masyarakat dengan persetujuan Menteri.

Dalam hal pendaftaran tanah secara *sistematik* Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Panitia Ajudikasi terdiri atas:

- a. Ketua merangkap anggota dijabat oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah atau hak-hak atas tanah dan pangkatnya yang tertinggi di antara para anggota.
- b. Wakil Ketua I dan Wakil Ketua II masing-masing merangkap anggota dijabat oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan dan pengetahuan masing-masing di bidang pendaftaran tanah dan hak-hak tanah.
- c. Kepala Desa / Kepala Kelurahan yang bersangkutan dan atau pamong desa yang ditunjuk sebagai anggota.
- d. Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah satu orang dari Tetua Adat, Kepala Dusun atau Kepala Lingkungan yang mengetahui dengan benar riwayat pemilikan / data yuridis bidang-bidang tanah di lokasi pendaftaran tanah secara *sistematik*.

Panitia Ajudikasi dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan yang terdiri dari beberapa petugas ukur, satuan tugas pengumpul data yuridis terdiri dari dua orang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai pengetahuan masing-masing di bidang pendaftaran tanah dan hak-hak tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali baik secara *sistematik* maupun secara *sporadik* akan meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik;

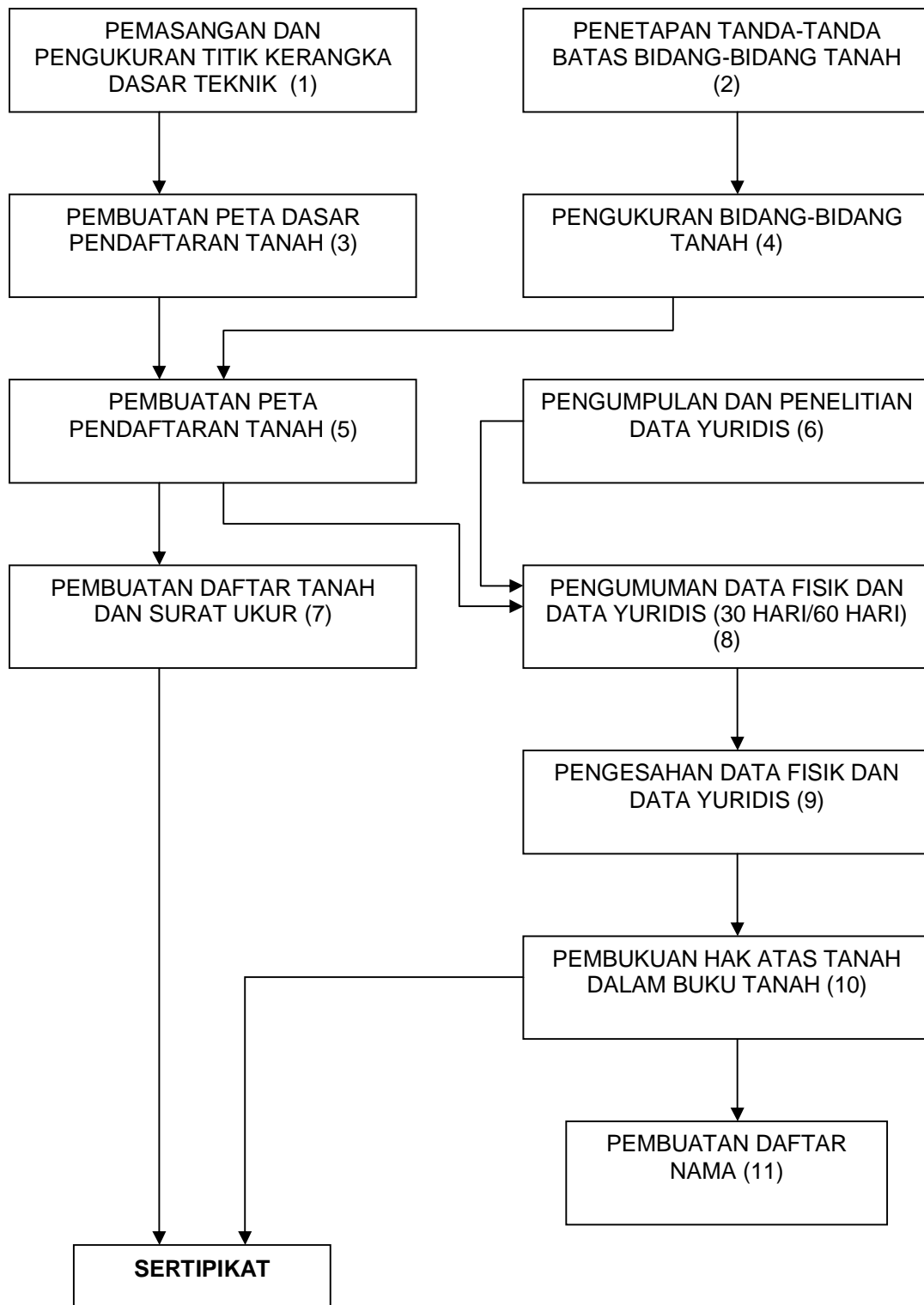
- b. pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. penerbitan sertipikat;
- d. penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. penyimpanan daftar umum dan dokumen.

4. Proses Penerbitan Sertipikat

Proses penerbitan sertipikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24

Tahun 1997 dapat digambarkan dengan skema sebagai berikut :

SKEMA PROSES PENERBITAN SERTIPIKAT



Penjelasan skema

1. Diawali dengan pengumpulan dan pengolahan data fisik berupa kegiatan untuk memperoleh data mengenai letak, letak batas-batas bidang tanah, luas bidang tanah, ada tidaknya bangunan di atasnya dan satuan rumah susun yang terdaftar. Untuk pengumpulan dan pengolahan data fisik, dilakukan pengukuran dan pemetaan yang meliputi kegiatan :

- a. Pemasangan dan pengukuran titik kerangka dasar teknik. ---> (1)
- b. pembuatan Peta Dasar Pendaftaran; ---> (2)
- c. penetapan batas bidang-bidang tanah; ---> (3)
- d. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah; --- > (4)
- e. pembuatan Peta Pendaftaran; ---> (5)
- f. pembuatan Daftar Tanah dan Surat Ukur; ---> (7)

Pengukuran bidang tanah dalam pendaftaran tanah secara *sistematik* dilaksanakan bersamaan dengan pembuatan Peta Dasar Pendaftaran. Pengukuran bidang tanah secara *sporadik* di daerah yang tidak tersedia Peta Dasar Pendaftaran namun terdapat titik dasar teknik nasional dengan jarak kurang dari 2 (dua) kilometer dari bidang tanah tersebut, diikatkan ke titik dasar teknik nasional tersebut, bila tidak tersedia atau jauh dari titik dasar teknik nasional harus dibuat titik dasar teknik orde 4 lokal disekitar bidang tanah yang akan diukur sebanyak 2 (dua) titik atau lebih yang berfungsi sebagai titik ikat pengukuran bidang tanah dalam sistim kordinat lokal.

Jika dalam wilayah pendaftaran *sporadik* belum ada Peta Dasar Pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat pembuatan Peta Dasar Pendaftaran. Jika peta lain itu tidak ada, maka pembuatan Peta Dasar

Pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan.

Penetapan batas bidang-bidang tanah ---> (3) diusahakan berdasarkan kesepakatan antara para pihak yang berkepentingan dan penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Persetujuan penetapan batas di atas dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh yang memberikan persetujuan. Jika dalam penetapan batas tidak diperoleh kata sepakat antara pihak-pihak yang berbatasan, maka pengukuran tersebut untuk sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan, seperti tembok atau tanda-tanda lain yang menunjukkan batas penguasaan tanah oleh yang bersangkutan. Apabila ada tanda-tanda semacam ini, maka persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang berbatasan tidak mutlak diperlukan. Dalam gambar ukur hasil pengukuran sementara tersebut diberi catatan atau tanda bahwa batas bidang tanah tersebut baru merupakan batas sementara dan dibuat Berita Acara. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan hasilnya dipetakan pada Peta Dasar Pendaftaran. Dengan dipetakannya bidang-bidang tanah pada Peta Dasar Pendaftaran ini maka selanjutnya Peta Dasar Pendaftaran ini menjadi Peta Pendaftaran ---> (5).

Dari Peta Pendaftaran berdasarkan data dari masing-masing bidang tanah selanjutnya dibuat Daftar Tanah dan Surat Ukur ---> (7).

2. Untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti

tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan. Pengumpulan data yuridis ini diperlukan dalam rangka pembuktian hak ---> (6) yang meliputi kegiatan

- a. Pembuktian hak baru;
- b. Pembuktian hak lama;

Data yuridis berupa alat bukti tertulis untuk pembuktian hak baru adalah berupa :

- (a) Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan dan asli dari akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas tanah Hak Milik
- (b) Penetapan pemberian hak pengelolaan untuk hak pengelolaan;
- (c) Akta ikrar Wakaf untuk tanah wakaf;
- (d) Akta pemisahan untuk hak milik atas satuan rumah susun;
- (e) Akta pemberian hak tanggungan untuk pemberian hak tanggungan.

Data yuridis untuk pembuktian hak lama yang berasal dari konversi, dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut, berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah *systematik* atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara *sporadik*, dianggap cukup untuk

mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak lain yang membebaninya. Bukti tertulis untuk keperluan konversi hak lama ini sama dengan bukti tertulis untuk pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, hanya dalam hal bukti tertulis tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan dari yang bersangkutan.

Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap pembuktian kepemilikan, berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan syarat :

- (a) penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- (b) penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman, tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa / kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Kebenaran alat-alat bukti di atas baik pendaftaran secara *sistematik* maupun secara *sporadik* ditulis dalam suatu Daftar Isian.

3. Daftar Isian tersebut bersama-sama dengan peta bidang tanah yang bersangkutan diumumkan selama 30 hari untuk pendaftaran tanah secara *sistematik* di Kantor Kepala Desa / Kelurahan dan Kantor Panitia Ajudikasi dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara *sporadik* di Kantor Kepala Desa / Kelurahan dan Kantor Pertanahan. ---

> (8). Jika dalam tenggang waktu pengumuman ada pihak yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan data yuridis yang diumumkan, keberatan tersebut diusahakan segera diselesaikan secara musyawarah mufakat. Mufakat yang terjadi dituangkan dalam Berita Acara Penyelesaian Sengketa dan dilakukan perubahan-perubahan pada peta bidang tanah dan atau daftar isian sesuai mufakat tersebut. Bila gagal mencapai mufakat, Ketua Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang berkeberatan untuk mengajukan perselisihan tersebut ke Pengadilan. Bila tenggang waktu pengumuman telah berakhir, data fisik dan data yuridis tersebut disahkan dengan Berita Acara Pengesahan oleh Ketua Panitia Ajudikasi ---> (9) untuk pendaftaran tanah *sistematik* dan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah *sporadik*. Bagi data fisik atau data yuridis yang kurang lengkap atau apabila masih ada pihak yang keberatan, pengesahan dilakukan dengan catatan-catatan mengenai hal-hal tersebut. Berita Acara Pengesahan tersebut di atas selanjutnya dijadikan dasar untuk pembukuan hak atas tanah dalam buku tanah, pengakuan hak atas tanah atau pemberian hak atas tanah --- > (10).

4. Pembukuan hak di atas dilakukan berdasarkan alat bukti dan Berita Acara Pengesahan dengan ketentuan sebagai berikut :
 - a. Apabila data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuan dalam buku tanah.
 - b. Apabila data fisik atau data yuridisnya belum lengkap, dilakukan... pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap. Catatan ini hapus apabila telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan

atau telah lewat waktu 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang dibukukan (*rechts verwerking*) ;

- c. Apabila data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan, pembukuannya dilakukan dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang berkeberatan diberitahukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara *sistematik* atau Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah secara *sporadik* untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara *sistematik* dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara *sporadik* dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut. Catatan ini dihapus apabila telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau setelah jangka waktu gugatan (60 hari atau 90 hari sejak pemberitahuan tertulis) habis, tidak diajukan gugatan mengenai sengketa tersebut ke Pengadilan;
- d. Apabila data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan hal-hal yang disengketakan. Catatan ini dihapus apabila telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum

tetap.

- e. Apabila data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah dari Pengadilan untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan, dibukukan dalam buku tanah dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat di dalamnya adanya sita atau perintah status quo tersebut. Penyelesaian pengisian buku tanah dan penghapusan catatan adanya sita atau perintah status quo dilakukan apabila setelah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pencabutan sita atau status quo dari Pengadilan.
5. Setelah pembukuan hak dalam buku tanah selesai, dilakukan pembuatan daftar nama ---> (11) dan pembuatan sertipikat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bentuk sertipikat tidak dirinci secara jelas sebagaimana pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, hanya dijelaskan bahwa sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Jadi bentuk sertipikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 hanya disyaratkan berisi data yuridis dan data fisik yang telah didaftar dalam buku tanah, tidak ditetapkan dengan bentuk tertentu.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kasus Posisi

Kasus 1 :

Data Sertipikat I

Hak Milik Nomor 18, Kelurahan Klender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 28/1 133/1975 tanggal 13-10-1975 luas : 4750 m².

Buku Tanah tanggal 21-10-1975, Sertipikat tanggal 21-10-1975.

Proses penerbitan atas dasar Surat Keputusan Pengakuan / Penegasan Hak Milik Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta / Kepala Direktorat Agraria tanggal 13-08-1975 Nomor 59/40/I/HM/T/2/1975. bekas milik adat berasal dari tanah negara bekas sebagian Eigendom Nomor 7507 (Bekas Tanah Partikelir C Nomor 885 Blok S/111/942.). Terdaftar pertama kali atas nama LAIMAN SUTANTO.

Data Sertipikat II

Hak Guna Bangunan Nomor 1210, Kelurahan Klender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 003/1 986 tanggal 02-01-1986 luas : 267 m².

Buku Tanah tanggal 24-04-1989, Sertipikat tanggal 24-04-1986.

Lamanya hak berlaku 20 tahun, berakhirnya hak : tanggal 18-04-2009.

Proses penerbitan ser 71 I atas dasar Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan Pejabat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta, tanggal 25-02-1989 Nomor 1.711.2/410/09-04/66/HGB/1989. Berasal dari tanah negara, bekas sebagian Eigendom Nomor 5331 (Bekas Tanah

Partikelir C Nomor 1610 Persil 77 d III).

Terdaftar pertama kali atas nama TATY MULYATI selanjutnya dijual kepada Haji SURISMAN UMAR dengan Akta Jual Beli Pejabat Pembuat Akta Tanah Notaris Nyonya Asmin Arifin Astrawinata Latif, SH tanggal 01-02-1991 didaftar pada buku tanah tanggal 30 Maret 1992.

Kasus 1 ini letak tanahnya bersebelahan dengan Kasus 1, proses terbitnya sertipikat Kasus 1 dan Kasus 2 bersamaan.

Kasus 2 :

Data Sertipikat I

Hak Milik Nomor 24, Kelurahan Klender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 35/1 169/1975 tanggal 25-10-1975 luas : 4900 m²

Buku Tanah tanggal 25-11-1975, Sertipikat tanggal 25-11-1975.

Proses penerbitan atas dasar Surat Keputusan Pengakuan Penegasan Hak Milik Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta / Kepala Direktorat Agraria tanggal 01-10-1975 Nomor 75/52/I/HM/T/2/1975. bekas hak milik adat berasal dari tanah negara bekas sebagian Eigendom Nomor 7507 (Bekas Tanah Partikelir C Nomor 892, Blok S/III/942.) Terdaftar pertama kali atas nama ONG KOEI HOA.

Data Sertipikat II

Hak Guna Bangunan Nomor 1227, Kelurahan Mender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 002/1986 tanggal 02-01-1986 luas : 1 225 m²

Buku Tanah tanggal 15-08-1989, Sertipikat tanggal 15-08-1989.

Lamanya hak berlaku 20 tahun, berakhirnya hak : tanggal 19-07-2009

Proses penerbitan atas dasar Surat Keputusan Pemberian Hak Guna

Bangunan Pejabat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta, tanggal 18-03-1989 Nomor 1.711.2/727/09-04/126/HGB/1089. berasal dari tanah negara, bekas sebagian Eigendom Nomor 5331 (Bekas Tanah Partikelir C Nomor 1609 Persil 77 d.III).

Terdaftar pertama kali atas nama AMANG SURATMAN UMAR.

Proses Terbitnya Sertipikat Kasus 1 dan Kasus 2 :

Kasus ini merupakan sertipikat ganda yang subjek haknya berlainan, objeknya tumpang tindih sebagian dan seluruhnya, bidang tanah sertipikat II seluruhnya menumpang pada bidang tanah sertipikat I yang lebih luas.

Ditemukan bahwa sertipikat II ini ganda dengan sertipikat I pada tanggal 06-10-1992 saat Haji SURISMAN UMAR dan AMANG SURATMAN UMAR (HGB Nomor 1210 KLENDER Kasus 1 dan HGB Nomor 1227 KLENDER Kasus 2) mendirikan bangunan pada tanah tersebut, tiba-tiba muncul pemilik tanah yang terdaftar atas nama LAIMAN SUTANTO (Hak Milik Nomor 18 Klender) dan ONG KOEI HOA (Hak Milik Nomor 24 Mender) sehingga diterbitkan Surat Perintah Bongkar tanggal 7 April 1993 Nomor 1894/1.785 dari Walikota akarta Timur yang diterima tanggal 9 April 1993.

Terbitnya sertipikat ganda Kasus 1 dan Kasus 2 ini akibat penunjukan letak bidang tanah sertipikat II di atas bidang tanah sertipikat I. Pada saat Kantor Pertanahan menerbitkan Gambar Situasi sertipikat II tidak diketahui bahwa pada lokasi tersebut telah pernah terbit sertipikat. Hal ini disebabkan sertipikat I tidak digambarkan I dipetakan pada peta situasi atau peta pendaftaran sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negeri Agraria Nomor 6 Tahun 1965. Pemetaan tanah-

tanah terdaftar baru sebagian kecil dilaksanakan dan dimulai sekitar tahun 1976.

B. Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Atas Terbitnya Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda

Pembatalan hak atas tanah merupakan sarana korektif terhadap kegiatan pendaftaran tanah yang memberikan status hukum atas tanah. Pemberian status hukum ini dilandasi oleh sistem pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan menggunakan teori sistem pendaftaran hak ("*registration of title*") bukan system pendaftaran akta ("*registration of deeds*"). Hal ini dapat diketahui dengan adanya suatu daftar- isian/*register* yang disebut *buku tanah*. Dimana akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Termasuk juga akta mengenai perbuatan hukum baik berupa penciptaan, peralihan / pemindahan maupun pembebanan hak atas tanah, sehingga, apabila terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku tanah baru melainkan dilakukan pencatatan pada ruang mutasi yang disediakan dalam buku tanah yang bersangkutan. Kemungkinan terjadi kesalahan akibat ketidaksempurnaan dalam proses pelaksanaannya. Dengan diaduknya sistem negatif ini terbuka kesempatan bagi pemilik sebenarnya untuk mengajukan keberatan atas terbitnya surat keputusan pemberian hak atas tanah kepada pihak lain dengan mengajukan bukti-bukti ke pengadilan sehingga hak atas tanah tersebut dapat dibatalkan.

Kewenangan pembatalan hak atas tanah berada pada Menteri sebagaimana ditentukan dalam Pasal 105 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 (PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999) yaitu :

1. Pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Menteri;
2. Pembatalan hak atas tanah sebagaimana dapat dilimpahkan Menteri kepada Kepala Kantor Wilayah atau Pejabat yang ditunjuk.

Merujuk pada ketentuan diatas, maka pada dasarnya kewenangan pembatalan hak atas tanah berada di tangan menteri, dalam hal ini Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dengan suatu Surat Keputusan Menteri. Akan tetapi kewenangan tersebut dapat dilimpahkan kepada pejabat lain yang berada dibawah jajarannya yaitu Kepala Kantor Wilayah atau pejabat lain yang ditunjuk oleh menteri.³⁶

Pelimpahan wewenang ini diberlakukan dengan pertimbangan demi kelancaran pelayanan pertanahan, sebagaimana disebutkan dalam diktum “Menimbang” huruf a Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara (PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999) sebagai berikut :

“Bahwa untuk kelancaran pelaksanaan tugas pelayanan di bidang hak-hak atas tanah perlu diadakan peninjauan kembali ketentuan- ketentuan mengenai pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah dan kewenangan pembatalan keputusan mengenai pemberian hak atas tanah.”

Menurut Pasal 2 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999, ada 2 (dua) pejabat yang dimungkinkan menerima pelimpahan kewenangan pembatalan hak atas tanah yaitu Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala

³⁶ I Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya namun dalam Pasal-Pasal selanjutnya pelimpahan kewenangan pembatalan hak atas tanah hanya sampai kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi saja.

Batas-batas kewenangan yang dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi tersebut diatur dalam Pasal 12 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999 yaitu:

1. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya;
2. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangan pemberiannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya dan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dari ketentuan ini terdapat perbedaan kewenangan dalam pembatalan hak atas tanah karena cacat administrasi dengan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.³⁷

Kewenangan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap lebih luas karena mencakup keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya dan juga keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangannya berada pada Kepala Kantor

³⁷ I Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Padahal permohonan pembatalan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap pasti diawali dengan adanya sengketa tanah akibat benturan kepentingan yang melibatkan pemegang hak dengan pihak lain yang merasa dirugikan serta Badan Pertanahan Nasional sehingga perlu pengkajian yang lebih mendalam, sedangkan cacat administrasi biasanya hanya melibatkan pemegang hak atas tanah dengan Badan Pertanahan Nasional.

Kewenangan keputusan pembatalan hak atas tanah lainnya masih tetap menjadi kewenangan Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 14 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999 yaitu:

1. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya (Misalnya Hak Pengelolaan atau hak-hak lainnya yang berdasarkan luasnya tetap berada ditangan Menteri).
2. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya, apabila atas laporan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi hal tersebut diperlukan berdasarkan keadaan di lapangan.

Pelimpahan kewenangan pembatalan hak atas tanah tidak terlepas dari pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah, oleh karena itu agar lebih jelas batas kewenangan pembatalan hak atas tanah tersebut perlu juga diuraikan Pasal-

Pasal yang memuat ketentuan mengenai pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah.

Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya dalam pemberian hak atas tanah diatur dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 6 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999 sebagai berikut:

1. Hak Milik :

- a. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA (dua hektar);
- b. Pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha;
- c. Pemberian Hak Milik atas Tanah dalam rangka pelaksanaan program :
 - 1) Transmigrasi;
 - 2) Redistribusi tanah;
 - 3) Konsolidasi tanah;
 - 4) Pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik.

2. Hak Guna Bangunan:

- a. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m (dua ribu meter persegi) , kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha;
- b. Semua pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan;
- c. Hak Pakai:

- 1) Pemberian Hak Pakai atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA (dua hektar);
 - 2) Pemberian Hak Pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha;
 - 3) Semua pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.
3. Memberi keputusan mengenai semua perubahan hak atas tanah, kecuali perubahan Hak Guna Usaha menjadi hak lain.

Kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dalam pemberian hak atas tanah diatur dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 6 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999. Kepala Kantor Wilayah Propinsi dapat membuat laporan yang menyebabkan kewenangan pembatalan hak atas tanah tersebut dapat diambil alih kembali oleh Menteri menimbulkan ketidakpastian dan terkesan tarik ulur (tidak konsisten).

Hal ini bisa menjadi masalah krusial karena dapat berimbas pada ketidakpastian dalam dalam proses pembatalan hak atas tanah karena Kepala Kantor Wilayah Propinsi bisa saja setiap saat melemparkan kewenangan yang telah diterimanya kembali kepada Menteri dengan berbagai alasan misalnya untuk mendapat kajian yang lebih mendalam padahal alasan yang sebenarnya hanya untuk terhindar dari resiko apabila surat keputusan pembatalan tersebut dikeluarkan sendiri olehnya. Tambahan lagi bahwa dalam PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999 tidak ada diatur lebih lanjut mengenai pertimbangan apa yang dapat menjadi dasar bagi Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi untuk membuat

laporan kepada Menteri.

Pembatalan hak atas tanah harus melalui proses dan prosedur yang telah ditentukan. Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus terlebih dahulu di mohon oleh pihak yang berkepentingan dengan mengajukan surat permohonan sebagaimana yang telah diuraikan pada bab sebelumnya. Permohonan pembatalan tersebut dapat diajukan langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional atau kepada Kepala Kantor Wilayah Propinsi selaku Pejabat yang berwenang mengeluarkan surat keputusan pembatalan hak atas tanah, namun dapat juga melalui Kantor Pertanahan setempat.

Kantor Pertanahan sebagai ujung tombak pelaksanaan pelayanan publik di bidang pertanahan berhubungan langsung dengan masyarakat. Masyarakat umum baik perorangan maupun badan hukum yang ingin mendapatkan pelayanan dapat datang ke Kantor Pertanahan untuk memperoleh penjelasan maupun penyelesaian masalah.

Dalam hal pembatalan hak atas tanah yang permohonannya diajukan melalui Kantor Pertanahan, maka pejabat di Kantor Pertanahan berfungsi untuk memverifikasi permohonan, menyediakan data serta mengirim usulan pembatalan hak atas tanah ke Kantor Wilayah Propinsi atau Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Propinsi. Tugas ini, berdasarkan struktur organisasi di Kantor Pertanahan, dijalankan oleh Seksi Konflik, Sengketa dan Perkara, khusus untuk menjalankan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap oleh Subseksi Perkara Pertanahan.

Berdasarkan Pasal 56 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 Subseksi Perkara Pertanahan yang bertugas untuk menyiapkan penanganan dan penyelesaian perkara, koordinasi penanganan perkara, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah sebagai pelaksanaan putusan lembaga peradilan. Jadi Kantor Pertanahan hanya bertugas untuk mempersiapkan usulan rekomendasi pembatalan saja yang merupakan tahap awal dalam proses penerbitan surat keputusan pembatalan hak atas tanah dan tidak berwenang mengeluarkan surat keputusan itu sendiri. Setelah surat keputusan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, maka tugas Kantor Pertanahan melaksanakan pendaftarannya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan sengketa kepemilikan sertipikat Hak Milik Nomor 18, Hak Milik Nomor 24 dengan Hak Guna Bangunan Nomor 1210, Hak Guna Bangunan Nomor 1227 Kelurahan Klender, Kecamatan Jatinegara, Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Timur telah memanggil kedua belah pihak untuk menyelesaikan sengketa ini secara musyawarah, namun gagal.

Kasus ini akhirnya bergulir ke lembaga Peradilan Umum dalam sengketa perdata dan terbit Putusan Mahkamah Agung dengan kemenangan di pihak pemegang sertipikat I. Selanjutnya pemegang sertipikat II mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagai tergugat 1 Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan tergugat 2 Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur dengan surat gugatannya tanggal 8 Mei 1993 di bawah Nomor : 059/G/1993/TN/PTUN-JKT. Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah mengambil putusan, yaitu putusannya

tanggal 2 Juni 1994 Nomor 059/ G/ 1993/ TN/PTUN yang amar- nya antara lain berbunyi sebagai berikut :

- Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara, yakni Surat Keputusan yang diterbitkan oleh tergugat 1, masing-masing : tanggal 13 Agustus 1975 Nomor 59/40/I/HM/T/2/1975 tentang Penegasan Hak Milik Tanah Negara atas nama Laiman Sutanto dan tanggal 1 Oktober 1975 Nomor 75/52/I/HM/T/2/1975 tentang Penegasan Hak Milik Tanah Negara atas nama Ong Koei Hoa;

- Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara, yakni sertipikat Hak Milik yang diterbitkan oleh tergugat 2 masing-masing

- Nomor 1 8/Klender atas nama Laiman Sutanto;

- Nomor 24/Klender atas nama Ong Koei Hoa.

Putusan tersebut dalam tingkat banding atas permohonan para tergugat telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan putusannya tanggal 10 Juli 1995 No. 112/B/1994/PT.TUN-JKT.

Pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam membuat Putusan tersebut adalah menganggap sertipikat I mengandung cacat-cacat yuridis dan bertentangan dengan hukum dalam proses penerbitannya, antara lain masalah surat bukti kewarganegaraan Indonesia dari pemegang hak sertipikat I Laiman Soetanto dan Ong Koei Hoa. Tergugat 1 dan Tergugat 2 tidak dapat nienunjukkah bukti kewarganegaraan Laiman Sutanto, sedang bukti kewarganegaraan Indonesia dari Ong Koei Hoa dapat ditunjukkan berdasarkan Surat Keterangan Kewarganegaraan Republik Indonesia dari Kepala Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta tanggal 14 Maret 1970 Nomor 152/1970.

Bukti kewarganegaraan Indonesia merupakan syarat konversi hak-hak Indonesia lama menjadi hak milik sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Tanah Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah. Dalam Pasal II Ketentuan Konversi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 ditegaskan dan didaftarkan menjadi Hak Milik, jika pemiliknya pada tanggal 24 September 1960 memenuhi syarat memperoleh Hak Milik yaitu warga negara Indonesia. Tanda bukti kewarganegaraan Indonesia adalah menentukan apakah sesuatu hak dikonversi menjadi Hak Milik atau hak lainnya, karena konversi terjadi pada saat diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu tanggal 24 September 1960. Hal inilah yang dianggap oleh Hakim menjadi cacat yuridis karena tergugat 1 menegaskan konversinya menjadi Hak Milik.

Menurut pendapat penulis seharusnya tergugat 1 menegaskan konversinya menjadi Hak Guna Bangunan bukan menjadi Hak Milik karena pemegang sertipikat I Ong koei Hoa dan Laiman Soetanto belum dapat menunjukkan bukti dirinya sebagai warganegara Indonesia pada tanggal 24 September 1960.

Pertimbangan Hakim lainnya adalah dari Peta Tanah Partikelir yang diajukan oleh tergugat 2 ternyata tanah bekas Eigendom Nomor 7507 (sertipikat I Kasus 1 dan Kasus 2) bukan terletak di daerah Klender tetapi di daerah Jatinegara. Melalui lembaga Peradilan Umum pemegang sertipikat I telah ditetapkan dengan Putusan Mahkamah Agung sebagai pemilik yang sah, sebaliknya Putusan Pengadilan Tata Usaha justru membatalkan sertipikat I.

Cita-cita hukum yang baik adalah untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Apabila ada pertentangan antaran kepastian hukum dengan keadilan, maka unsur keadilan harus dikedepankan dan dimenangkan. Kepastian hukum adalah sebuah falsafah positivisme dimana untuk mendapatkan titik temu antara para pihak yang kepentingannya berbeda-beda, maka harus dicari suatu rujukan yang telah disepakati, dilegalkan dan diformalitaskan serta *enforceable* oleh aparat hukum sebagai penjelmaan dari kedaulatan birokrasi negara.

Tetapi mana kala, dengan saluran formal yang mengedepankan kepastian hukum tidak mencerminkan adanya keadilan, maka pencari keadilan akan menemukan caranya sendiri untuk mendapatkan keseimbangan antara keadilan dan kepastian hukum. Kepastian hukum yang ideal adalah hukum yang memberi keadilan. Namun manakala keadilan tersebut tidak ditemukan lewat saluran formal, akan terjadi apatisme hukum, yang bahkan pada titik ekstrim akan dapat menjelma menjadi chaos karena masing-masing pihak akan mencari, menafsirkan dan menegakkan keadilan menurut persepsinya masing-masing. Fenomena yang demikian ini, sebenarnya telah dikaji dalam satu aliran hukum post modernisme yang bernama *critical legal studies*.

Menurut pendapat Munir Fuady mencatat, aliran *critical legal studies* merupakan suatu aliran yang bersikap anti liberal, anti objektivisme, anti formalisme, dan anti kemapanan dalam teori dan filsafat hukum, yang dengan dipengaruhi oleh pola pikir *post modern*, secara radikal mendobrak dan menggugat kenetralan dan keobjektifan peran dari hukum, hakim, dan penegak hukum lainnya terutama dalam hal keberpihakan hukum dan penegak hukum terhadap golongan yang kuat/

mayoritas/ berkuasa/ kaya dalam rangka mempertahankan hegemoninya, serta menolak unsur kebenaran objektif dari ilmu pengetahuan hukum, serta menolak kepercayaan terhadap unsur keadilan, ketertiban dan kepastian hukum yang dihasilkan lembaga-lembaga formal negara.³⁸

Kasus tanah di atas yang menjadi pembahasan tesis ini adalah contoh nyata. Masyarakat, yang menurut hukum harus dilindungi sebagai pembeli beritikad baik, ternyata tidak mendapatkan perlindungan itu. Ketika pengadilan negeri yang memperoleh legitimasi formal dari negara akan mengeksekusi suatu putusan mahkamah agung, kalangan masyarakat justru tidak menerimanya. Bahkan dukungan *non legal* diperoleh baik dari institusi parlemen, pemda maupun badan-badan kenegaraan lainnya seperti komisi-komisi nasional yang bergerak di bidang advokasi kepentingan masyarakat. Ini sesungguhnya adalah sebuah ironi di negara yang berdasarkan hukum, dimana tidak ada kepercayaan kepada lembaga dan pranata hukum yang ada.

Menurut pendapat penulis hal ini disebabkan oleh sudut pandang yang berbeda antara Hakim perdata dan Hakim tata usaha negara. Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak secara langsung menghapus atau menghilangkan hak keperdataan seseorang, sebaliknya Keputusan Pengadilan Perdata yang menetapkan hak keperdataan seseorang akan dengan sendirinya dapat membuat Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (dalam kasus ini sertipikat) menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum.

Hak milik merupakan hak asasi manusia yang harus dihormati dan keharusan bagi negara untuk melindungi, memelihara dan menjaga hak kepemilikan warga

³⁸ Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Post Modern*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 7

negaranya. Ajaran maupun teori hak kepemilikan ini yang selanjutnya masuk dalam Konstitusi yang merupakan hak asasi manusia yang mendapatkan perlindungan hukum, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 H dan 28 G, Amandemen Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945). Implementasi dari jaminan perlindungan hukum terhadap hak kepemilikan yang berkaitan dengan tanah (agraria) oleh Negara selanjutnya dijabarkan kedalam UUPA.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, sebagai konsekuensi yuridisnya maka diatur bahwa terhadap tanah hak yang berasal dari hak lama (adat) oleh hukum dilakukan perubahan hukum berdasarkan prinsip pengakuan Negara terhadap hak kepemilikan atas tanah rakyat karena hukum dikonversi sebagai hak-hak yang baru dan jenis-jenis hak atas tanah yang diciptakan oleh UUPA. Pengakuan Negara tersebut memunculkan model sertipikat hak atas tanah yang berkarakter yuridis yang bersifat " Deklaratif" (*declaratoir*). Disamping model pengakuan Negara terhadap hak atas tanah rakyat, Negara mengakomodir adanya hak atas tanah yang muncul yang berasal dari status tanah-tanah diluar tanah hak yang dikuasai rakyat (tanah Negara). Hak atas tanah ini terbit berdasarkan pada tindakan pemerintah yang berupa "penetapan" atau " keputusan" hak memunculkan model sertipikat yang berkarakter yuridis yang bersifat "Konstitutif" (*Konstitutief*).

Dalam ajaran hukum bahwa yang disebut sebagai suatu ketetapan atau keputusan yang bersifat deklaratif yakni suatu ketetapan atau keputusan yang menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum yang sebetulnya memang telah ada sebelumnya. **Utrecht** menyebutkan bahwa suatu ketetapan / keputusan

deklaratif merupakan ketetapan yang hanya menyatakan yang bersangkutan dapat diberikan haknya karena termasuk golongan ketetapan yang menyatakan hukum³⁹ (*rechtsvastellende beschikking*), sedang yang disebut sebagai ketetapan Konstitutif adalah ketetapan membuat hukum baru (*rechtscheppend*).

Menurut P. de Haan cs, "*Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*" yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon terdapat pengelompokan Beschikking, khusus yang disebut sebagai keputusan deklaratur maupun konstitutif (*Rechtsvastellend en rechtsscheppend*) diuraikan bahwa Pada keputusan Tata Usaha Negara deklaratif hubungan hukum pada dasarnya sudah ada. Contoh: akte kelahiran, hak milik atas tanah eks hukum adat. Relevansi praktis dari pembedaan ini berkaitan dengan alat bukti. Keputusan tata usaha Negara deklaratif bukanlah alat bukti mutlak.⁴⁰

Adanya hubungan hukum masih mungkin dapat dibuktikan dengan alat bukti lain. Pada keputusan Tata Usaha Negara konstitutif, adanya keputusan tata usaha Negara merupakan syarat mutlak lahirnya hubungan hukum. Contoh: sertipikat HGB, SK pengangkatan sebagai pegawai negeri dan lain-lain; berbeda dengan keputusan tata usaha Negara deklaratif, dalam keputusan tata usaha Negara konstitutif merupakan alat bukti mutlak. Dengan kata lain, tidak ada hubungan hukum tanpa adanya keputusan tata usaha Negara yang sifatnya konstitutif.

Ajaran hukum tersebut selaras dengan konsep hukum tanah yang pada prinsipnya yang diatur dalam UUPA bahwa hak kepemilikan atas tanah tercipta atau lahir dapat berasal dari:

³⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan*, (Surabaya : Copy-Perc&stencil Jumali, 1985), hlm. 28

⁴⁰ Ibid, Hal. 30

1. Berdasarkan pada konsep pengakuan adanya keberadaan hak kepemilikan yang telah ada sebelum UUPA yang dalam hal ini masuk dalam kelompok tanah hak barat yang disebut sebagai tanah yang pernah " terdaftar" dan kelompok yang belum pernah terdaftar yakni seperti tanah hak masyarakat (adat) yang diakui tanah milik adat dan;
2. Hak kepemilikan atas tanah yang lahir atau diperoleh berdasarkan ketentuan hukum (undang-undang) yang berupa Penetapan Pemerintah.

Kedua kelompok ini mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda terhadap pengaturan hukum ketata usahaan pendaftaran dan alat bukti hak atas tanah, serta akibat hukum yang ditimbulkan bila terjadi sengketa hak kepemilikan atas tanahnya.

Pada prinsipnya pengakuan negara terhadap keberadaan hak kepemilikan atas tanah yang ada dituangkan kedalam bentuk penegasan, dan sesuai dengan ajaran hukum penegasan semacam ini disebut sebagai suatu keputusan yang dalam wujud konkretnya berupa keputusan penegasan (deklaratif). Dalam model keputusan deklaratif ini syarat adanya keputusan Tata Usaha Negara bukan merupakan syarat mutlak adanya hubungan hukum antara subyek dan obyeknya pada dasarnya telah ada. Masyarakat, dan para pihak lainnya yang dalam proses jual beli tanah adalah dengan itikad baik, akan dirugikan dengan adanya persoalan tersebut.

C. Akibat Hukum Terhadap Kedudukan Pemegang Hak Atas Tanah yang Sertifikatnya Dibatalkan Apabila Terjadi Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda

Tanah adalah merupakan hal yang unik dan terbatas, oleh karena itu ia berharga. Barang siapa yang menguasai tanah tersebut, juga menguasai potensi modal yang menguntungkan. Tanah adalah sesuatu yang unuk dan bersifat tetap dan hampir tidak dapat dihancurkan serta memiliki nilai pendapatan dan penghasilan. Disamping itu, tanah bukanlah merupakan sekedar tanah belaka atau kebutuhan yang turun-temurun tetapi lebih dari sekedar gumpalan tanah, tambang, mineral di bawahnya, dan bangunan-bangunan yang berdiri di permukaannya. Dengan demikian tanah mempunyai nilai yang sangat strategis bagi kehidupan manusia.⁴¹

Di Indonesia, pengertian tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah dibatasi dalam UUPA, yakni tanah hanya merupakan permukaan bumi saja. Di sisi lain, konsep penguasaan tanah di Indonesia masih dualisme, yaitu berdasarkan hukum adat dan berdasarkan hak menguasai negara yang dapat dimiliki oleh warga negara dan badan hukum Indonesia dengan memenuhi prosedur hukum yang ditentukan untuk itu.

Konsep penguasaan tanah berdasarkan hukum adat adalah tanah merupakan milik komunal atau persekutuan hukum (*beschikkingsrecht*). Setiap anggota persekutuan dapat mengerjakan tanah dengan jalan membuka tanah

⁴¹ Syafruddin Kalo, *Kebijakan Kriminalisasi dalam Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah di Indonesia: Suatu Pemikiran*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2 Nopember 2006, hlm. 3.

terlebih dahulu dan jika mereka mengerjakan secara terus menerus, maka tanah tersebut dapat menjadi hak milik secara individual. Seseorang akan diakui kepemilikannya sebagai hak milik individu, apabila dia sudah membuka terlebih dahulu tanah itu dan menggarapnya atau mengubahnya dari kondisi hutan menjadi tanah sawah atau ladang. Selama dia masih mengerjakan tanah itu, maka dia dianggap sebagai pemiliknya. Jadi dalam hal ini, tekanan diberikan pada hasil produksi dari tanah yang bisa dipetiknya, sebab apabila dia tidak lagi mengerjakannya maka tanah itu bisa diambil oleh orang lain yang akan menggarapnya. Konsep penguasaan tanah menurut hukum adat dikenal dengan istilah hak ulayat.⁴²

Berdasarkan Pasal 2 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, ditegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara adalah merupakan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan menentukan serta mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Wewenang ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

⁴² *Ibid*, hlm 5.

Hak menguasai negara meliputi semua bumi, air, dan ruang angkasa baik yang sudah hakiki oleh seseorang maupun tidak. Penguasaan tanah terhadap tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak, dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada seseorang yang mempunyainya untuk menggunakan haknya. Sedangkan, kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain adalah sangat luas dan penuh. Misalnya negara dapat memberikan tanah yang sedemikian itu kepada seseorang atau badan hukum, dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai ataupun dengan memberikan hak pengelolaan pada suatu badan penguasa. Dalam pada itu, kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang kenyataan hak ulayat itu masih ada.⁴³

Dalam konsep penguasaan tanah, dapat diketahui bahwa yang menguasai semua tanah adalah negara. Namun demikian, negara tidak sewenang-wenang dalam kepemilikannya, melainkan mengusahakan dan mengolahnya demi kepentingan umum seluruh warga negara. Ketentuan ini sebenarnya kurang memberikan gambaran yang jelas, sehingga mudah mengalami penyimpangan dan penyelewengan atau penyalahgunaan sehubungan dengan pelaksanaan hak menguasai tanah oleh negara tersebut.

Hak menguasai daripada negara tersebut mempunyai aspek publik berupa mengatur persediaan, penggunaan, peruntukan dan pemeliharaan, mengatur hubungan hukum, serta mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum. Hal ini

⁴³ *Ibid*, hlm. 6

menunjukkan bahwa hak menguasai negara bukan berarti negara sebagai pemilik tanah. UUPA No. 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa negara berwenang menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut ditentukan antara lain adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain. Kesemua hak-hak atas tanah tersebut untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi pemegang hak, maka harus dilakukan pendaftaran sebagai alat bukti hak yang konkret.

Pemberian hak atas tanah merupakan salah satu kewenangan negara dibidang pertanahan, namun demikian pemberian suatu hak atas tanah dapat dibatalkan. Menurut Pasal 104 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Pengelolaan, Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Lebih lanjut ayat (2) menjelaskan, Pembatalan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat diterbitkan karena terdapat cacat hukum administratif dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertifikat hak atas tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Secara umum ada dua macam pembatalan Hak Atas Tanah:⁴⁴

⁴⁴ I Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

1. Dilakukan sebagai pelaksanaan keputusan pengadilan, pada prinsipnya merupakan bentuk dari eksekusi administrasi berkenaan dengan status subyek dan obyek tanah sengketa, sedangkan eksekusi fisik dilakukan oleh aparat pengadilan;
2. Dilakukan karena terdapat cacat administrasi dalam proses penerbitannya, misalnya terdapat:kesalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan;kesalahan subyek hak;kesalahan perhitungan luas;tumpang tindih hak;kesalahan data fisik dan data yuridis;kesalahan administrasi lainnya.

Pada hakikatnya, kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di bidang pertanahan antara siapa dengan siapa, sebagai contoh konkret antara perorangan dengan perorangan; perorangan dengan badan hukum; badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, guna kepastian hukum yang diamanatkan UUPA, maka terhadap kasus pertanahan dimaksud antara lain dapat diberikan respons/reaksi/peyelesaian kepada yang berkepentingan (masyarakat dan pemerintah), berupa solusi melalui Badan Pertanahan Nasional dan solusi melalui Badan Peradilan. Solusi penyelesaian sengketa tanah dapat ditempuh melalui 3 cara yaitu:

Sertipikat tanah merupakan hasil akhir dari suatu proses pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan

rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut A.P Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda kadaster) yaitu suatu istilah teknis untuk suatu rekaman, yang menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Pengertian lebih tegas, *cadastre* berarti alat yang tepat untuk memberikan uraian dan identifikasi dari lahan dan juga sebagai continues recording dari hak atas tanah.⁴⁵

Sebagai dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia adalah Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Dalam Pasal ini diperintahkan kepada aparaturnegara untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yaitu meliputi:⁴⁶

- a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sertipikat hak-hak atas tanah dapat berlaku sebagai bukti yang kuat sepanjang tidak ada gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Kelemahan dari sistem publikasi negatif ini, masih dapat diatasi dengan memakai lembaga hukum yang terdapat dalam hukum adat yaitu lembaga *rechtsverwerking*, yaitu jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan

⁴⁵ A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP. 24 Tahun 1997 dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 2010)*, (Bandung Mandar Maju, 1999), hlm 18.

⁴⁶ I Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah hak pemilik semula untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Ketentuan ini diadopsi dalam Pasal 27 UUPA yang menyatakan bahwa salah satu hapusnya hak atas tanah adalah karena ditelantarkan. Berdasarkan hal tersebut, maka kekuatan pembuktian sertipikat hak-hak atas tanah dapat meliputi dua hal, yakni:

1. sertipikat merupakan alat bukti yang kuat yang berarti selama belum dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan;
2. bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas tanah orang atau badan hukum lain jika selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut yang bersangkutan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau tidak mengajukan gugatan ke pengadilan sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik dikuasai olehnya atau oleh orang atau badan hukum lain yang mendapat persetujuannya.

Pendaftaran tanah secara legal bertujuan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, bagi para pihak yang berkepentingan seperti calon pembeli atau calon kreditor dapat memperoleh keterangan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum.

Pendaftaran tanah di dalam hukum tanah nasional adalah menganut sistem pendaftaran hak (*titles registrations*) dengan sistem publikasi yang bersifat negatif dengan mengandung unsur-unsur positif, hal ini dibuktikan dengan ciri adanya akta tanah sebagai dasar pendaftaran dan Sertipikat sebagai tanda bukti hak yang merupakan salinan atas buku tanah yang merupakan buku induk di dalamnya memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, bukan sistem pendaftaran akta (*deeds registrations*). Sebagai konsekuensi terhadap sistem yang dianut UUPA ini, maka jaminan kekuatan hukum atas sertipikat sesuatu hak atas tanah yang diterbitkan adalah mempunyai kekuatan hukum yang kuat karena merupakan alat pembuktian yang kuat vide Pasal 19 jo Pasal 32 ayat (2) UUPA sepanjang dapat dibuktikan sebaliknya.

Apabila perbuatan tersebut dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara/BPN, maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai *onrecht matige overheidsdaad* atau penyalahgunaan kewenangan dari pejabat Tata Usaha Negara.⁴⁷

Berkaitan dengan pelaksanaan putusan PTUN yang memperoleh kekuatan hukum tetap belum tentu dilaksanakan BPN yang telah disebutkan di atas, proses penyelesaian pembatalan pemberian hak atas tanah atau Sertipikat hak atas tanah dimuka PTUN mempunyai akibat hukum sebagai berikut :

1. putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut masih dapat digugat oleh pihak ketiga yang dirugikan oleh putusan itu di lembaga peradilan umum atau pengadilan negeri dan pihak ketiga yang dimaksudkan

⁴⁷ I Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

yaitu orang atau badan hukum perdata yang memegang surat keputusan pemberian hak atas tanah. Apabila gugatan pihak ketiga diajukan dimuka PTUN dapat dipastikan gugatannya tidak akan diterima dengan berpedoman pada rapat permusyawaratan atau raadkamer sesuai Pasal 62, karena gugatannya bukan termasuk wewenang PTUN. Putusan PTUN yang membatalkan keputusan pemberian hak atas tanah menurut Pasal 2 huruf e tidak termasuk dalam pengertian KTUN. Dasar gugatan pihak ketiga itu dengan argumentasi sebagai berikut :

- a. selama proses sengketa berlangsung antara Penggugat dengan Tergugat atau BPN, pihak ketiga tersebut tidak pernah ikut serta atau diikutkan dalam proses sengketa;
 - b. pihak ketiga yang dirugikan selain mengajukan gugatan dimuka lembaga peradilan umum, ia dapat mengajukan juga gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan PTUN tersebut. Pasal 118 yang pada pokoknya menentukan bahwa pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa, sedangkan ia dirugikan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap itu, maka ia dapat mengajukan gugatan perlawanan kepada PTUN yang mengadili sengketa tersebut;
2. selama proses pembatalan, hak atas tanah tersebut tidak dapat dialihkan kepada pihak lain dan dijaminakan kepada pihak bank atau kreditur lainnya:

Atas dasar kajian tersebut terlihat bahwa putusan PTUN yang memperoleh kekuatan hukum tetap masih dapat dipermasalahkan oleh pihak ketiga yang

kepentingannya dirugikan dengan cara melalui upaya gugatan perlawanan di PTUN dan Badan Peradilan Umum, dengan demikian semua sengketa hukum yang bukan merupakan wewenang lembaga peradilan lainnya dapat diajukan di lembaga peradilan umum.

Tidak ikutsertanya pihak ketiga selama proses sengketa, meskipun Pasal 83 memberikan peluang baginya merupakan konsekuensi penerapan asas *erga omnes* dalam PTUN yang disebutkan di atas, yaitu putusan PTUN berlaku bagi siapapun dan bukan hanya mengikat para pihak yang bersengketa saja. Berbeda dengan putusan hakim perdata yang pada hakekatnya hanya mempunyai kekuatan mengikat para pihak yang bersengketa.

Menurut Suparto Wijoyo dalam diktum putusan hakim perdata sering berbunyi : agar pihak-pihak tertentu, baik yang diikutsertakan pada salah satu pihak maupun yang tidak diikutsertakan, tunduk dan mentaati putusan pengadilan yang bersangkutan.⁴⁸ Demikian juga Indroharto membedakan kedua putusan itu dengan menegaskan bahwa kalau pada putusan pengadilan perkara perdata pada prinsipnya hanya mempunyai kekuatan mengikat antara para pihak yang bersengketa, maka putusan PTUN mempunyai daya kerja seperti suatu keputusan hukum publik yang bersifat umum yang berlaku terhadap siapapun.⁴⁹

Anotasi terhadap gugatan pihak ketiga pada PTUN dan Peradilan Umum tersebut atas putusan PTUN yang memperoleh kekuatan hukum tetap jelas

⁴⁸ Suparto Wijoyo, *Karakteristis Hukum Acara Peradilan Administrasi*, (Surabaya : Airlangga University Press 1997), hlm. 75

⁴⁹ Indroharto, *Usaha Untuk Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara : Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat (Jakarta : Pustaka Sinar, 1993), hlm. 29

bertentangan dengan asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan.

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) undang-undang kekuasaan kehakiman beserta penjelasannya menegaskan bahwa peradilan harus memenuhi harapan pencari keadilan dan tidak diperlukan pemeriksaan serta acara yang berbelit-belit yang dapat menyebabkan proses sampai bertahun-tahun, bahkan harus dilanjutkan oleh para ahli waris pencari keadilan, sehingga biayanya tidak dapat dipikul oleh rakyat. Upaya hukum oleh pihak ketiga atas putusan PTUN yang memperoleh kekuatan hukum tetap membuktikan semakin tidak adanya kepastian hukum bagi penyelesaian sengketa pertanahan, padahal perkara yang masih menumpuk di Mahkamah Agung sampai tanggal 30 Juni 2003 berjumlah 16.581 perkara sesuai penjelasan Bagir Manan dalam sidang tahunan MPR masa persidangan tahun 2003.⁵⁰

Konsekuensi hukum atas putusan PTUN yang membatalkan keputusan pemberian hak atas tanah agaknya tidak berbeda dengan konsekuensi hukum atas keputusan BPN. Penerbitan keputusan pembatalan pemberian hak atas tanah oleh BPN masih dapat diajukan gugatan oleh pihak ketiga yang merasa dirugikan haknya atas keputusan tersebut, oleh karena Keputusan BPN itu termasuk KTUN yang dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UU Peratun disebutkan :

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, dengan ketentuan pengajuan gugatan tenggang waktunya tidak lebih dari sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan BPN sesuai Pasal 55 UU Peratun, namum

⁵⁰ Bagir Manan, dalam *Varia Peradilan*, Ikahi, Majalah Hukum Tahun XVIII, No. 216, Jakarta, 2003, hlm. 5

apabila tenggang waktu tersebut dilewati gugatan dapat diajukan melalui Peradilan Umum.”

Perbedaannya terletak pada penerapan Pasal 129 ayat (3) dan (4) Permeneg Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan yang merupakan wewenang BPN untuk tidak melaksanakan amar putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, oleh karena itu Menteri dapat mohon fatwa kepada Mahkamah Agung. Perbedaan lainnya selama proses permohonan pembatalan melalui BPN, pihak yang memegang keputusan pemberian hak atas tanah atau Sertipikat masih dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain dan menjaminkan tanahnya kepada pihak bank atau kreditur lainnya.⁵¹

Menurut pendapat penulis konsekuensi hukum ini sebagai akibat pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah oleh dua badan negara yang berbeda. Disatu sisi pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah dapat diajukan gugatan di muka lembaga peradilan dan disisi lain pembatalannya dapat melalui lembaga eksekutif, yaitu BPN, padahal corak sengketa pertanahan itu bervariasi.

Legalisasi pendaftaran hak atas tanah, adalah dengan memberikan sertipikat kepada pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang sebagai bukti hak atas tanah yang sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sedangkan buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Dengan pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memberi informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah memperoleh

⁵¹ I Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar.

Keabsahan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum (*rechts cadaster*) serta perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah atau hak-hak lain yang telah terdaftar sehingga pemegang hak bersangkutan dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang sempurna. Untuk itu diberikan kepadanya sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak. Sebagai informasi bagi pihak-pihak yang hendak melakukan hubungan hukum terhadap suatu bidang tanah dan atau bangunan di atasnya dan menciptakan tertib administrasi pertanahan.

Sertipikat hak atas tanah adalah suatu produk pejabat Tata Usaha Negara (TUN), sehingga atasnya berlaku ketentuan-ketentuan Hukum Administrasi Negara. Atas perbuatan hukum dalam pembuatan sertipikat yang dilakukan oleh seseorang pejabat TUN dapat saja merupakan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan hukum. Kesalahan (*schuld*) dari pejabat TUN bisa terjadi karena kelalaian (*culpa*) maupun karena kesengajaan (*dolus*) akan menghasilkan produk hukum Sertipikat yang salah, baik kesalahan atas subjek hukum dalam sertipikat tersebut, kesalahan mana telah ditengarai dapat terjadi dalam berbagai proses pendaftaran tanah.

Kesalahan dalam pembuatan sertipikat bisa saja karena adanya unsur-unsur penipuan (*bedrog*), kesesatan (*dwaling*) dan atau paksaan (*dwang*) dalam pembuatan data fisik maupun data yuridis yang dibukukan dalam buku tanah. Dengan demikian sertipikat yang dihasilkan dapat berakibat batal demi hukum.

Sedangkan bagi subjek yang melakukan hal tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*).

D. Penyelesaian Hukum Terbitnya Sertipikat Ganda Dan Upaya Pencegahannya Sesuai Dengan Kepastian Hukum yang Menjamin Hak-Hak Atas Tanah.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah termasuk dalam Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, untuk memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu suatu penetapan tertulis dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku dalam hal ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 bahwa Sertipikat Sem.entara harus dilampiri Gambar Situasi dan Gambar Situasi tersebut harus dipetakan disuatu peta dan dapat juga peta dari Instansi lain kalau Kantor tersebut belum memiliki peta.

Dengan tidak dipetakannya Gambar Situasi pada suatu peta dan selanjutnya diterbitkan sertipikat maka Pejabat Tata Usaha Negara yang bertanggung jawab telah mengeluarkan suatu keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terbitnya sertipikat ganda berarti salah satunya telah diterbitkan secara tidak benar, sehingga harus dibatalkan. Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan sertipikat tersebut jelas telah tidak memenuhi syarat-syarat asas-asas umum

pemerintahan yang baik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu :

1. Badan atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan suatu keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut.
3. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut.

Terbitnya sertipikat ganda dimungkinkan dan tidak terlepas dari adanya unsur pidana, terutama unsur kesengajaan menunjukkan batas pemilikan tanah dan alas hak yang tidak benar.

Terhadap kasus sertipikat ganda di Jakarta Timur penyelesaiannya dititik beratkan pada pembetulan proses yang salah dan memberikan data dan fakta administratif kepada pihak yang dirugikan atau yang bersengketa. Terhadap sertipikat yang prosesnya salah, langsung diajukan pembatalan sertipikat tersebut kepada Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Apabila akibat terbitnya sertipikat ganda ada pihak-pihak yang bersengketa, Kantor Pertanahan menyarankan untuk diselesaikan secara musyawarah atau melalui lembaga peradilan. Secara perdata, pihak yang sertipikatnya dibatalkan, khususnya pembeli yang beritikad baik sangat dirugikan, oleh karena itu perlu dicari jalan keluar pemecahannya.⁵²

Dari analisis yang telah dirugikan di atas kasus-kasus sertipikat ganda yang penyelesaiannya melalui lembaga peradilan, hasil putusan peradilan perdata

⁵² | Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

mencerminkan sekali bertitik tolak pada hak keperdataan seseorang dan tidak melihat kepada tata usaha penerbitan sertipikat yang mana yang benar. Demikian juga sebaliknya putusan peradilan tata usaha negara sama sekali tidak melihat pada hak keperdataan seseorang, hasil putusannya hanya melihat proses tata usaha penerbitan sertipikatnya.

Apabila terbit sertipikat ganda maka salah satunya harus dibatalkan, kasus sertipikat ganda yang diajukan dalam, peradilan perdata tidak membatalkan sertipikat secara langsung, tetapi membatalkan hak keperdataan terhadap bidang tanah tersebut dari salah satu pemegang sertipikat. Proses selanjutnya bagi pihak yang ditetapkan pengadilan sebagai pemegang hak atas tanah dapat mengajukan pembatalan sertipikat berikut buku tanah atas nama lawannya tersebut kepada Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan yang menerbitkan sertipikat.

Apabila sengketa sertipikat ganda diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara dan kemudian Peradilan Tata Usaha Negara menerbitkan Keputusan pembatalan salah satu sertipikat tersebut. Menurut pendapat penulis, dalam hal ini hak keperdataan seseorang atau badan hukum terhadap bidang tanah tersebut yang sertipikatnya dibatalkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara tidak hilang. Dengan demikian masih diperlukan keputusan peradilan perdata untuk membatalkan hak keperdataan atas tanah tersebut. Oleh karena itu menurut penulis, apabila timbul kasus sertipikat ganda, bila kasus tersebut tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan agar langsung ke Pengadilan perdata, sehingga sertipikat akan dengan sendirinya dapat diajukan pembatalan setelah hak keperdataan seseorang telah

dinyatakan hapus oleh Pengadilan perdata.

Beberapa kasus sertipikat ganda antara lain disebabkan tanah tersebut dibiarkan terlantar, tidak dipelihara dengan baik termasuk, memelihara tanda-tanda batasnya.

Kewajiban memelihara tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Kriteria tanah terlantar telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar. Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Demikian juga untuk tanah yang belum diperoleh hak atas tanahnya namun sudah diperoleh penguasaannya, dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tidak dimohon haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Penetapan tanah terlantar dinyatakan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanahan, setelah menerima usulan dari Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebelum membuat usulan ke Menteri untuk penetapan tanah terlantar, sebelumnya harus memberi peringatan tertulis terlebih dahulu kepada pemilik tanah.

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut penulis secara yuridis, larangan menelantarkan tanah dinyatakan dalam ketentuan yang mengatur mengenai

kewajiban bag, pemegang hak atas tanah (Pasal 6, 7, 10, 15,19 UUPA). Itu semua adalah asas-asas yang ada dalam UUPA. Pelaksanaan hak yang tidak sesuai dengan tujuan haknya atau peruntukannya maka kepada pemegang hak akan diatuh sanksi yaitu hak atas tanah itu akan dibatalkan dan berakibat berakhirnya hak atas tanah. Untuk implementasi itu diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar.

Secara sosiologis tanah sangat erat melekat dan dibutuhkan oleh rakyat, karena tanah menjadi sumber penghidupan mereka yaitu untuk tempat tinggal mereka, untuk tumbuh dan berkembangnya keluarga dan tanah dipakai untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka, itu sebabnya menelantarkan tanah dilarang. Hal ini salah satu cara untuk mencegah adanya terbit sertipikat ganda.

Upaya pencegahan terbitnya sertipikat ganda adalah upaya yang dimaksudkan untuk mencegah faktor-faktor yang menyebabkan terbitnya sertipikat ganda, seperti telah diuraikan di atas. Upaya yang telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut :⁵³

1. Untuk mencegah faktor penyebab alas hak ganda / tidak benar diberikan melalui penyuluhan-penyuluhan hukum kepada masyarakat, antara lain tentang proses permohonan sertipikat yang benar dan sanksi hukum terhadap seseorang yang sengaja dengan alas hak yang tidak benar menyebabkan terbitnya sertipikat ganda.
2. Kantor Pertanahan Kabupaten Jakarta Timur telah memberi kesempatan kepada Kepala Desa / Kepala Kelurahan untuk memiliki data tanah-tanah yang sudah bersertipikat di wilayahnya, dengan menyalin data tersebut di

⁵³ | Wayan Joko Astina, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Timur, (Jakarta Timur, 6 Desember 2010)

Kantor Pertanahan.

3. Menggalakkan penyuluhan tentang permohonan sertipikat masal agar daerah yang belum memiliki peta dapat diperoleh peta secara swadaya;
4. Melakukan pemetaan terhadap sertipikat yang pernah terbit terdahulu sebelum diperoleh peta dan hanya menggunakan satu peta untuk pemetaan dan melakukan perbaikan pada peta yang rusak dan memetakan kembali sertipikat yang sudah terdaftar;
5. Menganjurkan masyarakat untuk tidak menterlantarkan tanahnya selain menguasai tanah tersebut dianjurkan untuk memasang tanda khusus yang menunjukkan bahwa tanahnya sudah bersertipikat, dengan demikian dapat dihindari satu bidang tanah terukur untuk kedua kalinya, serta memelihara tanah dan tanda batas-batasnya sebagaimana diatur oleh Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
6. Melakukan pengawasan melekat agar petugas ukur tidak (alai dalam melakukan pemetaan setiap pembuatan Gambar Situasi / Surat Ukur;
7. Membentuk kelompok masyarakat sadar tertib pertanahan (POKMASDARTIBNAH) di tiap-tiap kelurahan / desa, sebagaimana Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional .

Menurut penulis selain melaksanakan hal-hal yang disebut di atas, dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Mengenai makna dari itikad baik ini mengacu pada asas itikad baik dalam perjanjian. Asas itikad baik termuat dalam Pasal 1338 ayat (3) BW yang menyatakan “perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Memang asas ini terdapat dalam suatu perjanjian yang dibuat di lapangan hukum

harka kekayaan yang diatur dalam buku ke III BW tentang perikatan.

Hal ini didasarkan pada pendapat Subekti dalam bukunya “Hukum Perjanjian” menjelaskan bahwa itikad baik merupakan landasan utama untuk melaksanakan perjanjian dengan sebaik-baiknya.⁵⁴ Selanjutnya J. Satrio menjelaskan bahwa pada dasarnya itikad baik adalah terletak pada pelaksanaan perjanjian dengan jujur, sesuai dengan kewajiban hukumnya.⁵⁵

Tentunya asas itikad baik tersebut juga dapat diterapkan dalam hubungan hukum antara pemberi hak atas tanah dengan penerima hak atas tanah, mengingat Hukum Agraria mempunyai dua sisi hukum yang melekat padanya yaitu Hukum Perdata dan Hukum Administrasi.

Sisi keperdataan hubungan hukum timbul ketika negara sebagai subyek yang menguasai tanah berdasarkan kewenangan memberikan hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum. Hak dan kewajiban selalu timbul di antara para subyek hukum (pemberi dan penerima hak atas tanah) dalam rangka mencapai tujuan.

Menurut Logemann⁵⁶ bahwa dalam setiap hubungan hukum ada dua segi yaitu kekuasaan (wewenang) dengan lawannya kewajiban. Menurutnya dalam hubungan hukum ada pihak yang berhak meminta prestasi dan ada pihak yang wajib melakukan prestasi. Hak dan kewajiban merupakan akibat hukum yang lahir dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum. Pelaksanaan kewajiban harus dilakukan sesuai dengan tujuan haknya. Itu artinya dilakukan dengan “itikad baik”.

⁵⁴ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta : Intermasa, Jakarta, 1979), hal. 13

⁵⁵ J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001) hal. 165

⁵⁶ Dalam Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Malang, Averoes Press, 2002). hlm 30

Itikad baik merupakan asas yang melekat pada diri pribadi seseorang dan itu bersifat universal, artinya berlaku pada setiap hubungan hukum. Oleh karena itu melaksanakan kewajiban dengan itikad baik merupakan “kewajiban hukumnya” para subyek (pelaku) terhadap obyek haknya, dalam hal ini tanah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan:

1. Tanggung jawab Kantor Pertanahan atas terbitnya sertipikat hak atas tanah ganda tetap dapat dimintakan pertanggungjawaban perdata, namun pembatalan hak atas tanah dalam proses permohonan pembatalan hak atas tanah yang diajukan melalui Kantor Pertanahan Kota Jakarta Timur telah dilaksanakan relatif baik. Permasalahan permohonan pembatalan hak atas tanah bukan berada pada tahap awal di Kantor Pertanahan Kota Jakarta Timur akan tetapi pada tingkat pengambilan keputusan mengabulkan atau menolak permohonan pembatalan hak atas tanah tersebut oleh pejabat yang berwenang baik Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.
2. Akibat hukum terhadap kedudukan pemegang hak atas tanah yang sertipikatnya dibatalkan apabila terjadi pembatalan sertipikat hak atas tanah ganda masih dapat diajukan gugatan oleh pihak ketiga yang merasa dirugikan haknya atas keputusan tersebut, oleh karena Keputusan BPN itu termasuk KTUN yang dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UU Peratun.

Konsekuensi hukum ini sebagai akibat pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah oleh dua badan negara yang berbeda. Disatu sisi pembatalan

keputusan pemberian hak atas tanah dapat diajukan gugatan di muka lembaga peradilan dan disisi lain pembatalannya dapat melalui lembaga eksekutif, yaitu BPN, padahal corak sengketa pertanahan itu bervariasi.

3. Penyelesaian hukum terhadap kasus sertipikat ganda dilakukan terlebih dahulu dengan cara musyawarah atau melalui lembaga peradilan, yang memutuskan salah satu sertipikat harus dinyatakan batal atau dibatalkan dan dalam hal ini dimungkinkan akan ada pihak yang dirugikan. Sertipikat yang dibatalkan oleh lembaga Peradilan Tata Usaha Negara tidak menghapus / menghilangkan hak keperdataan seseorang sedang Putusan lembaga Peradilan Perdata yang membatalkan hak keperdataan seseorang atas suatu bidang tanah akan dapat membuat sertipikat tersebut menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum.

Upaya mencegah sertipikat ganda antara lain dilakukan dengan : memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat tentang proses permohonan sertipikat yang benar, memberi kesempatan Kepala Desa / Kelurahan untuk memperoleh data tanah di wilayahnya yang sudah bersertipikat, melaksanakan administrasi pertanahan yang baik antara lain dengan melakukan pengawasan terhadap setiap pemetaan Gambar Situasi/ Surat Ukur, mengusahakan peta dari instansi lain sementara belum tersedia peta dan mengusahakan pendaftaran tanah sistematik secara swadaya masyarakat. Selain itu, bahwa pemegang hak atas tanah harus menguasai secara fisik tanah tersebut agar tidak ada pihak lain yang memanfaatkannya yang pada akhirnya dapat menguasai tanah yang bersangkutan dengan mengajukan permohonan sertipikat hak atas tanah itu.

B. Saran-Saran

Atas dasar hasil penelitian dan uraian dalam pembahasan serta simpulan, maka diberikan saran-saran sebagaimana berikut ini:

1. Perlu diberi batasan yang tegas mengenai kualifikasi perbuatan apa yang dilakukan serta lingkup peraturan apa yang dilanggar dalam perbuatan yang berkaitan dengan sertipikat hak atas tanah yang dapat menjadi pedoman dalam menilai yurisdiksi materil gugatan pembatalan hak atas tanah, sehingga tidak terjadi lagi kesalahan dalam mengidentifikasi kompetensi peradilan dalam menghadapi gugatan pembatalan hak atas tanah. Hakim Peradilan Perdata maupun Peradilan Tata Usaha Negara seharusnya lebih memahami peraturan tentang pertanahan khususnya tentang pembatalan hak atas tanah dan dapat lebihjeli dalam menilai yurisdiksi materil gugatan pembatalan hak atas tanah, sehingga apabila ada gugatan yang bukan kewenangannya dapat menolak, dalam putusan sela, dengan alasan bukan kewenangannya;
2. Perlu dilakukan deregulasi yang komprehensif dalam pembatalan hak atas tanah, sehingga tercapai sinkronisasi yang harmonis pada setiap tataran perundang-undangan yang mengatur pembatalan hak atas tanah. Peraturan yang sinkron dan harmonis membawa kelancaran dalam proses pembatalan hak atas tanah, sehingga masyarakat segera mendapatkan kepastian hukum;
3. Permohonan pembatalan hak atas tanah yang telah diajukan melalui Kantor Pertanahan Kota Jakarta Timur harus segera ditindaklanjuti dan di selesaikan oleh pejabat yang berwenang dalam mengambil keputusan pembatalan hak atas tanah demi menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan;

4. Hendaknya masyarakat lebih teliti dan berhati-hati apabila akan memproses sertipikat hak atas tanah yang dimilikinya, khususnya sertifikasi tanah untuk pertama kali.
5. Para pemegang hak atas tanah supaya sering mengecek kondisi tanahnya, sehingga apabila terjadi perubahan kondisi fisik tanah (data fisik) segera melaporkannya kepada pihak BPN.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 1993;
- Ali Achmad Chomzah, *Seri Hukum Pertanahan III, Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, Jakarta : Prestasi Pustaka 2003.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2008;
- Gerhard Larsson., *Land Registration and Cadastral System*, Londong : Longman Group United Kingdom, 1996;
- Harmanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta : Direktorat Jenderal Agraria, 1981;
- Indroharto, *Usaha Untuk Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara : Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat Jakarta : Pustaka Sinar, 1993;
- J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001.
- Mariam Darus Badruzaman, *Bab-Bab tentang Hypoteek*. Bandung: Citra Aditya Bakti Hal: 1996.
- Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang, Averoes Press, 2002.
- Muhammad Isa, *Sistem Negatif Pendaftaran Tanah di Indonesia Serta Pengaruhnya pada Akta-Akta PPAT Maupun Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta : Direktorat Jenderal Agraria, 1985,
- Muhammad Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung : Mandar Maju, 2008.
- Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Post Modern*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005;

- P. Joko Subagyo *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Jakarta : Rineka Cipta, 2006.
- P.Suryosuwarno, *Tinjauan Hukum Dalam Mengantisipasi Perbedaan Kepentingan dan Masalah Keagrariaan Dalam Otonomi Daerah*, Makalah diajukan dalam Seminar Nasional Agraria di Yogyakarta tanggal 2 Desember 1999;
- Philipus M. Hadjon, *Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan*, Surabaya : Copy-Perce&stencil Jumali, 1985.
- R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta : Intermasa, Jakarta, 1979.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Ed.1, Cet. 6, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada,2001.
- Suparto Wijoyo, *Karakteristis Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya : Airlangga University Press 1997;
- United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines*, New York and Geneva, 1996;
- Whalan Douglas J., *The Torrens System in Australia*, Sidney : The Law Book Company Limited, 1982;
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2009.
- Z.A. Sangadji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan PeradilanTata Usaha Negara, Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2003.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional,

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara,

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

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan,

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Permasalahan Pertanahan.

C. Artikel

Bagir Manan, dalam *Varia Peradilan*, Ikahi, Majalah Hukum Tahun XVIII, No. 216, Jakarta, 2003;

Soelarman, *Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, makalah yang disampaikan pada Seminar tentang Pembaharuan dan Pelaksanaan Peraturan Pendaftaran Tanah di Hotel Horison tanggal 14 Agustus 1997 di Jakarta;

Sutardja Sudradjat, *Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 Ditinjau Dari Segi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah*, makalah yang disampaikan pada Seminar tentang Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, di Jakarta tanggal 7 Mei 1994.

Syafruddin Kalo, *Kebijakan Kriminalisasi dalam Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah di Indonesia: Suatu Pemikiran*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2 Nopember 2006;

Resume Kasus Posisi

Kasus 1 :

Data Sertipikat I

Hak Milik Nomor 18, Kelurahan Klender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 28/1 133/1975 tanggal 13-10-1975 luas : 4750 m².

Buku Tanah tanggal 21-10-1975, Sertipikat tanggal 21-10-1975.

Proses penerbitan atas dasar Surat Keputusan Pengakuan / Penegasan Hak Milik Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta / Kepala Direktorat Agraria tanggal 13-08-1975 Nomor 59/40/I/HM/T/2/1975. bekas milik adat berasal dari tanah negara bekas sebagian Eigendom Nomor 7507 (Bekas Tanah Partikelir C Nomor 885 Blok S/111/942.). Terdaftar pertama kali atas nama LAIMAN SUTANTO.

Data Sertipikat II

Hak Guna Bangunan Nomor 1210, Kelurahan Klender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 003/1 986 tanggal 02-01-1986 luas : 267 m².

Buku Tanah tanggal 24-04-1989, Sertipikat tanggal 24-04-1986.

Lamanya hak berlaku 20 tahun, berakhirnya hak : tanggal 18-04-2009.

Proses penerbitan seri 71 I atas dasar Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan Pejabat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta, tanggal 25-02-1989 Nomor 1.711.2/410/09-04/66/HGB/1989. Berasal dari tanah negara, bekas sebagian Eigendom Nomor 5331 (Bekas Tanah Partikelir C Nomor 1610 Persil 77 d III).

Terdaftar pertama kali atas nama TATY MULYATI selanjutnya dijual kepada

Haji SURISMAN UMAR dengan Akta Jual Beli Pejabat Pembuat Akta Tanah Notaris Nyonya Asmin Arifin Astrawinata Latif, SH tanggal 01-02-1991 didaftar pada buku tanah tanggal 30 Maret 1992.

Kasus 1 ini letak tanahnya bersebelahan dengan Kasus 1, proses terbitnya sertipikat Kasus 1 dan Kasus 2 bersamaan.

Kasus 2 :

Data Sertipikat I

Hak Milik Nomor 24, Kelurahan Klender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 35/1 169/1975 tanggal 25-10-1975 luas : 4900 m²

Buku Tanah tanggal 25-11-1975, Sertipikat tanggal 25-11-1975.

Proses penerbitan atas dasar Surat Keputusan Pengakuan Penegasan Hak Milik Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta / Kepala Direktorat Agraria tanggal 01-10-1975 Nomor 75/52/I/HM/T/2/1975. bekas hak milik adat berasal dari tanah negara bekas sebagian Eigendom Nomor 7507 (Bekas Tanah Partikelir C Nomor 892, Blok S/III/942.) Terdaftar pertama kali atas nama ONG KOEI HOA.

Data Sertipikat II

Hak Guna Bangunan Nomor 1227, Kelurahan Mender, Kecamatan Jatinegara.

Gambar Situasi Nomor 002/1986 tanggal 02-01-1986 luas : 1 225 m²

Buku Tanah tanggal 15-08-1989, Sertipikat tanggal 15-08-1989.

Lamanya hak berlaku 20 tahun, berakhirnya hak : tanggal 19-07-2009

Proses penerbitan atas dasar Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan Pejabat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta, tanggal 18-03-1989 Nomor 1.711.2/727/09-

04/126/HGB/1089. berasal dari tanah negara, bekas sebagian Eigendom Nomor 5331 (Bekas Tanah Partikelir C Nomor 1609 Persil 77 d.III).

Terdaftar pertama kali atas nama AMANG SURATMAN UMAR.

Proses Terbitnya Sertipikat Kasus 1 dan Kasus 2 :

Kasus ini merupakan sertipikat ganda yang subjek haknya berlainan, objeknya tumpang tindih sebagian dan seluruhnya, bidang tanah sertipikat II seluruhnya menumpang pada bidang tanah sertipikat I yang lebih luas.

Ditemukan bahwa sertipikat II ini ganda dengan sertipikat I pada tanggal 06-10-1992 saat Haji SURISMAN UMAR dan AMANG SURATMAN UMAR (HGB Nomor 1210 KLENDER Kasus 1 dan HGB Nomor 1227 KLENDER Kasus 2) mendirikan bangunan pada tanah tersebut, tiba-tiba muncul pemilik tanah yang terdaftar atas nama LAIMAN SUTANTO (Hak Milik Nomor 18 Klender) dan ONG KOEI HOA (Hak Milik Nomor 24 Mender) sehingga diterbitkan Surat Perintah Bongkar tanggal 7 April 1993 Nomor 1894/1.785 dari Walikota akarta Timur yang diterima tanggal 9 April 1993.

Terbitnya sertipikat ganda Kasus 1 dan Kasus 2 ini akibat penunjukan letak bidang tanah sertipikat II di atas bidang tanah sertipikat I. Pada saat Kantor Pertanahan menerbitkan Gambar Situasi sertipikat II tidak diketahui bahwa pada lokasi tersebut telah pernah terbit sertipikat. Hal ini disebabkan sertipikat I tidak digambarkan I dipetakan pada peta situasi atau peta pendaftaran sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negeri Agraria Nomor 6 Tahun 1965. Pemetaan tanah-tanah terdaftar baru sebagian kecil dilaksanakan dan dimulai sekitar tahun 1976.