



**TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMILIH HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT
SERTIPIKAT GANDA**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum**

Oleh

**KUSNANTO
NPM. 5116500109**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PANCASAKTI TEGAL
2019**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIH HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT SERTIPIKAT GANDA

Kusnanto
NPM. 5116500109

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing

Tegal, Oktober 2019

Pembimbing I



Dr. H. Sanusi, S.H., M.H
NIDN 0609086202

Pembimbing II



Gufron Irwan, S.H., M.Hum
NIDN 0605055502

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Achmad Irwan Hamzani, SHI, M.Ag
NIDN. 0615067604

HALAMAN PENGESAHAN

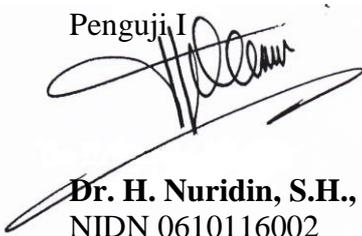
**TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMILIH HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT
SERTIPIKAT GANDA**

Kusnanto
NPM. 5116500109

Telah Diperiksa dan Disahkan oleh

Tegal, Oktober 2019

Penguji I



Dr. H. Nuridin, S.H., M.H
NIDN 0610116002

Penguji II



Kanti Rahayu, S.H., M.H
NIDN 0620108203

Pembimbing I



Dr. H. Sanusi, S.H., M.H
NIDN 0609086202

Pembimbing II



Gufron Irwan, S.H., M.Hum
NIDN 0605055502

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Achmad Irwan Hamzani, SHI, M.Ag
NIDN. 0615067604

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

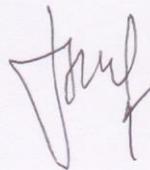
Nama : **Kusnanto**
NPM : 5116500109
Tempat/Tanggal Lahir : Wonogiri, 02 Maret 1978
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP PEMILIK HAK ATAS TANAH DALAM
HAL TERDAPAT SERTIPIKAT GANDA

Dengan ini menyatakan bahwa Skripsi ini merupakan hasil karya penulis sendiri, orisinil dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan penulis ini tidak benar, maka penulis bersedia gelar Sarjana Hukum (S.H) yang telah penulis peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat adengan sebenarnya.

Tegal, Oktober 2019

Yang membuat pernyataan,



Kusnanto

ABSTRAK

Kusnanto. *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda.* Skripsi. Tegal: Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Pancasakti Tegal. 2019.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah atau alat pembuktian mengenai penguasaan hak atas tanah, yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul dokumen untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan. Kenyataan yang ada, dalam penerbitan sertipikat masih dijumpai adanya penerbitan sertipikat ganda.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Faktor-faktor apa saja yang dapat menyebabkan timbulnya sertipikat ganda hak atas tanah dan mengkaji perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda. Jenis penelitian adalah penelitian kepustakaan (*library research*), pendekatan yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Sumber data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan metode pengumpulan data studi kepustakaan dan dokumen. Metode analisis data menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian disimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah, antara lain karena keliruan teknis saat dilakukan saat pengukuran, adanya surat bukti atau pengakuan hak (ketidakbenaran, kepalsuan, atau sudah tidak berlaku), seketa tanah waris; akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi; dan adanya faktor intern dan ekstern instansi Kantor Pertanahan. Perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda yaitu mendapatkan perlindungan hukum sebagaimana dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2), dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1), bahwa surat-surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Jikalau ternyata terdapat kesalahan atau kekhilafan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, harus melalui mekanisme hukum untuk memperbaiki akibat hukumnya. Kejadian ini tentu ada pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan berhak atas dan harus diberikan kompensasi kerugian, dasar untuk mengajukan ganti rugi adalah berdasar Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi bahan informasi dan masukan bagi mahasiswa, akademisi, praktisi, dan semua pihak yang membutuhkan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Hak Atas Tanah, dan Sertipikat Ganda.

ABSTRACT

Kusnanto. *Juridical Review of Legal Protection of Owners of Land Rights in the Case of a Double Certificate.* Skripsi. Tegal: Law Faculty Faculty of Law Study Program, Tegal Pancasakti University. 2019.

A certificate is a certificate of proof of land rights or a means of proof regarding the control of land rights, consisting of a copy of a land book and a measuring document bound together in a document cover for the benefit of the relevant right holder. The reality is that in the issuance of certificates there are still multiple certificates issuance.

This study aims to describe what factors can lead to the emergence of a double certificate of land rights and examine the legal protection of land rights owners in the event of a double certificate. This type of research is library research, the approach used is normative juridical legal research. The main data source used in this research is secondary data with the method of collecting literature and document study data.

The method of data analysis uses descriptive qualitative methods. The results of the study concluded that the factors causing the dual certificate of land rights were, among others, due to technical errors during the measurement, the presence of evidence or recognition of rights (untruthfulness, falseness, or no longer valid), the inheritance status; due to overlapping in the issuance of land rights certificates called administrative legal defects; and the presence of internal and external factors of the Land Office. Legal protection for owners of land rights in the event that there is a double certificate, namely obtaining legal protection as in the Law of the Republic of Indonesia Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles (LoGA) Article 19 paragraph (2) letter c, Article 23 paragraph (2), Article 32 paragraph (2) and Article 38 paragraph (2), and Government Regulation Number 24 of 1997 Article 32 paragraph (1), that the certificate of proof of rights acts as a strong proof. If it turns out there is a mistake or error in the issuance of a certificate of land rights, must go through legal mechanisms to improve the legal consequences. This incident is certainly a party that was injured. The injured party has the right to and must be compensated for losses, the basis for submitting compensation is based on Article 1365 of the Civil Code.

Based on the results of this study are expected to be material information and input for students, academics, practitioners, and all those who need it in the Faculty of Law, University of Pancasakti Tegal.

Keywords: Legal Protection, Land Rights, and Double Certificates.

MOTTO

Motto:

- Tanah air adalah petak-petak yang harus diolah, tanah air adalah lautan yang harus dibelah. (Najwa Shihab)
- Negara ini, Republik Indonesia, bukan milik kelompok manapun, juga agama, atau kelompok etnis manapun, atau kelompok dengan adat dan tradisi apa pun, tapi milik kita semua dari Sabang sampai Merauke! (Soekarno)
- Kita telah menjadi asing di tanah leluhur sendiri. (W.S. Rendra)
- Alam tidak memiliki sesuatu yang tanpa manfaat. (Aristoteles)

PERSEMBAHAN

Skripsi sederhana ini penulis persembahkan kepada:

- Ayahanda dan Ibunda tercinta, yang telah memberikan doa, semangat dalam penyusunan skripsi ini.
- Istriku tersayang yang selalu membuat hari-hariku ceria dan senantiasa mendukung dalam penyusunan skripsi ini.
- Sahabat-sahabatku seperjuangan di Fakultas Hukum yang selalu mendukung dan berjuang bersama-sama dalam menggapai sarjana.
- Almamater tercinta UPS Tegal.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas berkat, rahmat, taufik dan hidayah-Nya, skripsi yang berjudul “*Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda*”. Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan skripsi ini banyak mengalami hambatan dan kendala.

Berkat bantuan, bimbingan, kerjasama dari berbagai pihak dan berkah dari Allah SWT sehingga hambatan dan kendala yang dihadapi tersebut dapat diatasi. Maka ucapan terima kasih sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada:

1. Dr. Burhan Eko Purwanto, M. Hum, selaku Rektor UPS Tegal.
2. Dr. Achmad Irwan Hamzani, SHI, M.Ag, selaku Dekan Fakultas Hukum UPS Tegal.
3. Dr. H. Sanusi, S.H., M.H, Pembimbing I yang selalu memberikan pengarahan dan bimbingan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
4. Gufron Irawan, S.H., M.Hum, Pembimbing II yang telah sabar dan ikhlas atas waktunya untuk membimbing tentang pembuatan skripsi ini sehingga dapat terselesaikan tepat waktu
5. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum yang telah memberi bekal ilmu pengetahuan, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dan menyelesaikan penulisan skripsi ini.
6. Segenap jajaran bagian Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal yang turut memberikan banyak bantuan dan pengarahan kepada penulis selama perkuliahan maupun dalam proses penyelesaian skripsi ini.
7. Kedua orang tua dan suami penulis yang selalu memberikan doa, motivasi dan tidak pernah mengeluh dalam membimbingku menuju kesuksesan.
8. Rekan-rekan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal yang telah banyak memberikan masukan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.
9. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah membantu penulis dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih kurang sempurna, sehingga penulis mengharapkan saran dan kritik yang konstruktif demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya hanya kepada Allah SWT kita kembalikan semua urusan dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, bagi penulis, para pembaca pada umumnya, semoga Allah SWT meridhoi dan dicatat sebagai ibadah di sisi-Nya, amin.

Tegal, Oktober 2019

Penulis,

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Tinjauan Pustaka	9
F. Metode Penelitian	12
G. Sistematika Penulisan	17
BAB II TINJAUAN KONSEPTUAL	18
A. Tinjauan Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah	18
1. Pengertian Hak Atas Tanah	18
2. Macam-Macam Hak Atas Tanah	19
3. Pencabutan Hak Atas Tanah	28
B. Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah	30
1. Pengertian Pendaftaran Tanah	30
2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	32
3. Tujuan Pendaftaran Tanah	34
4. Asas Pendaftaran Tanah	35

5. Sistem Pendaftaran Tanah	36
6. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah	37
C. Tinjauan Umum tentang Sertipikat Tanah	40
1. Pengertian Sertipikat	40
2. Kedudukan Sertipikat	42
3. Kekuatan Hukum Sertipikat Tanah	43
4. Macam-Macam Sertipikat Cacat Hukum	44
D. Penyelesaian Sengketa Pertanahan	46
1. Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Peradilan	46
2. Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Non Peradilan	47
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	51
A. Faktor Penyebab Timbulnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah	51
B. Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda	60
BAB IV PENUTUP	77
A. Simpulan	77
B. Saran	78
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia, dimana negara Indonesia merupakan negara agraris sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan tanah. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar karena aktivitas yang dilakukan manusia di atas tanah. Setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah.

Kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat dengan bertambahnya ledakan jumlah penduduk, persediaan tanah terbatas (tidak berubah) sehingga menempatkan penguasaan tanah dan sumber daya alam menjadi semakin penting dan strategis. Tersedianya tanah untuk kehidupan manusia sangat penting artinya guna berbagai keperluan, baik sebagai lahan pemukiman maupun sebagai lahan produktif seperti sarana perindustrian, pertanian, perkebunan dan perikanan. Secara langsung maupun tidak langsung, tanah merupakan faktor produksi yang diperlukan dalam memproduksi semua barang lainnya sehingga dapat dikatakan bahwa tanah adalah sumber dari seluruh kekayaan lainnya. Tanah merupakan sumber daya alam yang memberi hidup bagi sumber daya manusia.¹

¹ Hadikusuma, Hilman, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hal. 133.

Hubungan hukum manusia dengan tanah dikonkritkan melalui lembaga hak atas tanah. Kepastian hukum hak atas tanah merupakan titik tolak bagi penanganan maupun pengelolaan masalah pertanahan sehingga tanah itu sendiri memiliki nilai produktif bagi kehidupan masyarakat pemilik tanah. Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Mencermati ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, yang dikenal dengan UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Barat, misalnya Hak *Eigendom*, Hak *Erpacht*, Hak *Opstal*, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Balik Nama.³

Lahirnya UUPA, maka terwujudlah suatu hukum agraria nasional, yang akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana

² Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2008, hal. 50.

³ Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hal. 112.

yang dicita-citakan tersebut. Mengingat sifat dan kedudukan UUPA ini sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria nasional yang baru, maka UUPA ini hanya memuat asas-asas serta soal-soal pokok masalah agraria. Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Umumnya kepemilikan hak atas tanah dapat diperoleh dengan beberapa cara yang selama ini biasa diterapkan sejumlah kalangan masyarakat. Seperti turun-temurun, menguasai, dan memiliki berdasarkan hak waris, ataupun pembagian harta gono-gini. Dapat pula karena secara sengaja melakukan hubungan hukum tertentu, yang menjadikannya memiliki hak atas tanah, seperti hibah, jual beli, atau sewa-menyewa. Sayangnya, proses peralihan kepemilikan hak atas tanah tersebut tidak disertai dengan bukti-bukti hukum yang kuat, melainkan hanya didasarkan pada hubungan kepercayaan semata, acap kali menafikan bukti-bukti kepemilikan hak atas tanah. Cara demikian, hingga kini masih dipakai oleh sebagian kalangan masyarakat kita, terutama mereka yang tinggal di pedesaan.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menentukan tentang bagaimana mekanisme lain yang harus dilalui dalam upaya mendapatkan kepemilikan hak atas tanah. Yaitu, dengan mengajukan permohonan hak atas tanah kepada negara melalui Badan Pertanahan Negara, yang selanjutnya dikoordinasikan dengan pemerintah setempat terkait. Mekanisme perolehan hak atas tanah seperti ini memang jarang diketahui oleh sebagian besar anggota masyarakat.

Kepemilikan hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan permohonan kepada negara, tentu akan memiliki kekuatan bukti lebih kuat, dibanding kepemilikan berdasarkan waris turun-temurun maupun transaksi antar anggota masyarakat, yang pada umumnya tidak ditindaklanjuti dengan perubahan bukti hak atas tanah.⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang mengatur tentang pendaftaran tanah telah terjadi satu langkah maju untuk mencapai kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.⁵ Proses akhir dari pendaftaran tanah ialah dikeluarkannya sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah atau alat pembuktian mengenai penguasaan hak atas tanah, yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul dokumen untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan.⁶ Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.⁷ Dalam sebuah sertipikat hak atas tanah, dijelaskan beberapa hal diantaranya: jenis hak atas tanah dan masa berlaku hak atas tanah, untuk jenis hak selain nama pemegangnya, keterangan data fisik tanah, serta catatan mengenai peristiwa yang berhubungan dengan tanah (misalnya catatan peralihan haknya, jual-beli, hibah, dan lain-lain).

⁴ Isnur, Eko Yulian, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012, hal. 14-15.

⁵ Lubis, Mhd. Yamin & Lubis, Abd. Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: CV. Mondar Maju, 2008, hal. 105.

⁶ Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003, hal. 25.

⁷ Lubis, Mhd. Yamin & Lubis, Abd. Rahim, *Op Cit.*, hal. 471.

Sertipikat dapat dimanfaatkan sebagai agunan menambah modal usaha dan meningkatkan harga jual tanah, sertipikat juga mempunyai nilai ekonomis. Jenis hak atas tanah dalam sertipikat tanah mencantumkan jenis hak atas tanah. Sebut saja HGB, Hak Milik, Hak Pakai, Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Pengelolaan. Informasi mengenai jenis hak atas tanah juga mencantumkan masa berlakunya hak tersebut, seperti HGB dalam periode tertentu. Adapun masa berlaku Hak Milik tidak ada batasan waktunya.

Namun pada kenyataannya, peraturan-peraturan tersebut belum sepenuhnya melindungi para pemegang hak tanah. Tak jarang karena besarnya nilai tanah tersebut, sering menimbulkan konflik-konflik secara vertikal maupun horisontal. Kenyataan yang ada, dalam penerbitan sertipikat masih dijumpai adanya penerbitan sertipikat ganda, artinya diterbitkannya lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih seluruhnya atau sebagian.⁸

Sertipikat tanah tercatat peralihan hak atas tanah sebagai gambaran, apabila pemilik tanah melakukan transaksi jual beli nama pemegang hak yang terdahulu akan dicoret oleh pejabat Kantor Pertanahan setempat (BPN). Setelah proses jual-beli tanah selesai, nama pemegang hak baru akan dicantumkan. Karena itu, melalui sertipikat tanah dapat diketahui siapa pemegang hak atas tanahnya. Meski begitu, tetap saja terjadi sejumlah kasus sengketa tanah yang ditimbulkan oleh sertipikat tanah ganda terhadap tanah yang sama. Pada dasarnya hal ini seharusnya tidak diharapkan terjadi, karena untuk menerbitkan sebuah sertipikat tanah, BPN sebelumnya seharusnya telah melakukan semacam pengecekan ulang pada buku

⁸ Hermit, Herman, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2004, hal. 143.

induk tanah tersebut, apakah tercatat telah diterbitkan sertipikat atau belum. Di mana dalam hal ini sering melibatkan sesama warga atau warga berhadapan dengan korporat dalam konflik kepemilikan tanah tersebut. Ujung-ujungnya, mereka yang terkait kasus hukum ini menyelesaikannya ke pengadilan. Oleh karena itu, bisa jadi sertipikat yang lebih dahulu bisa memiliki dasar hukum yang tidak kuat, sehingga bisa dikalahkan dalam persidangan. Atau bahkan bisa juga oknum BPN menjadi pihak yang salah karena menerbitkan sertipikat atas tanah yang sudah bersertipikat, tergantung bagaimana proses pengadilan itu apakah mampu mencari kebenaran dan validitas sertifikat tanah yang sah secara hukum.

Munculnya berbagai kasus sengketa tanah di Indonesia merupakan salah satu polemik tersendiri dalam penerapan Hukum Administrasi Negara di Indonesia. HAN pada dasarnya menghendaki dan mengatur bagaimana cara suatu negara serta organ-organnya melakukan tugasnya, yaitu melayani masyarakat secara adil, dan hal ini semestinya diartikan dengan segala kebijakan-kebijakan hukum yang populis dan tidak merugikan masyarakat.

Masyarakat sebaiknya berhati-hati dan teliti jika membeli tanah untuk menghindari sengketa di kemudian hari. Setelah transaksi jual beli tanah, sebaiknya diusahakan melakukan peralihan hak atas tanah dengan melakukan pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan setempat. Kelalaian mengurus peralihan hak atas tanah memang akan memperbesar peluang sengketa sertipikat tanah di kemudian hari oleh pihak lain. Bisa jadi pemegang hak yang namanya masih tercatat di buku tanah Kantor Pertanahan mengurus kembali penerbitan sertipikat tanahnya yang dijual tersebut. Dengan alasan hilang, pemegang hak tanah yang lama bisa saja memperoleh sertipikat yang diinginkannya, kemudian dijual lagi

tanahnya tersebut kepada orang lain. Implikasinya muncul sengketa hukum akibat kepemilikan surat tanah ganda terhadap satu objek sama.

Sebelum seseorang membeli tanah, hendaknya ditanyakan kepada penjual dan diperiksa terlebih dahulu mengenai status tanah untuk mengetahui tanah tersebut berstatus girik atau tidak. Warga yang mempunyai tanah akan tetapi hanya memiliki surat-surat pajak atas tanahnya itu maka harus segera melakukan pendaftaran tanah agar tidak menimbulkan masalah hukum di kemudian hari. Dalam pelaksanaannya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih sering terjadi sengketa-sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan seringkali sampai pada gugatan-gugatan ke pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran ataupun bahkan pembatalan sertipikat hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan. Hal ini dapat mengakibatkan pihak-pihak yang memperoleh tanah, yang walaupun telah mengikuti prosedur yang sesuai, menjadi sangat dirugikan.

Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, namun pada ayat (2) pasal tersebut menyebutkan apabila diatas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak lagi dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mangajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan

ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian terkait dengan perlindungan hukum kepemilikan tanah dan menyusunnya menjadi sebuah skripsi dengan judul "TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT SERTIPIKAT GANDA."

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan latar belakang di atas, dalam penelitian ini penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa saja yang dapat menyebabkan timbulnya sertipikat ganda hak atas tanah?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat menyebabkan timbulnya sertipikat ganda hak atas tanah.
2. Untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dari segi teoritis maupun dari segi praktis. Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya tentang Hukum Agraria Nasional yang berkaitan dengan pendaftaran tanah khususnya, dan dapat dijadikan bahan referensi untuk penelitian sejenis selanjutnya.
2. Secara Praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran masukan atau rekomendasi bagi kebijakan pemerintah pusat dan daerah dengan kebijakan-kebijakan yang terkait dalam proses pendaftaran tanah agar tidak sering lagi terjadi sengketa tanah dengan penerbitan sertipikat ganda.
 - b. Memberikan informasi kepada masyarakat tentang prosedur pendaftaran tanah yang benar dan akurat sebagai salah satu bentuk perlindungan dan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah sehingga dapat mengetahui faktor-faktor penyebab timbulnya sertifikat ganda.
 - c. Memberikan masukan ilmu, gagasan, dan membangun pemikiran dalam menerapkan ilmu yang didapat di bangku kuliah dengan kenyataan yang ada di lapangan.

E. Tinjauan Pustaka

Permadi, Iwan (2016) Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, *Yustisia*. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis

faktor-faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda di Indonesia dan mengetahui perlindungan hukum terhadap pembeli yang beritikad baik tetapi ternyata tanahnya bersertifikat ganda.

Hasil penelitian ini disimpulkan bahwa Penerbitan sertifikat diberikan kepada yang berhak, bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan tanahnya, dalam pelaksanaannya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih sering terjadi sengketa sengketa hak-hak atas tanah. Banyak orang dengan itikad baik dalam praktek jual beli tanah di Indonesia yang tertipu karena tanah yang dibelinya mempunyai dua atau lebih sertifikat. Penyebab terjadinya sertifikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidaksengajaan dan dikarenakan kesalahan administrasi baik secara internal maupun eksternal. Mekanisme penanganan sengketa hak atas tanah (sertifikat ganda) penyelesaiannya dapat melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan melalui pengadilan.

Anatami, Darwis (2017) Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 12, Nomor 1, Januari-Juni 2017. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif yang menitik beratkan penelitian terhadap data kepustakaan atau disebut data sekunder. Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif.

Hasil penelitian disimpulkan bahwa: 1) penyebab terjadinya sertifikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidaksengajaan dan dikarenakan kesalahan administrasi. Timbulnya sertifikat ganda juga disebabkan oleh kurangnya kedisiplinan dan ketertiban aparat pemerintah yang terkait dengan

bidang pertanahan dalam pelaksanaan tugasnya. 2) Badan Pertanahan Nasional bukanlah lembaga negara dibidang yudikatif, namun walaupun demikian Badan Pertanahan Nasional mempunyai wewenang untuk menyelesaikan setiap masalah pertanahan termasuk masalah sertifikat ganda. Wewenang ini hanya sebatas wewenang administrasi saja yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. Langkahlangkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh dalam sengketa sertifikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi. 3) Seharusnya yang bertanggung jawab baik secara moril maupun materil, bila terjadi sengketa tanah terjadinya tumpang tindih hak atas areal dan atau terjadinya sertipikat ganda yang disebabkan oleh kelalaian dan/atau adanya unsur kesengajaan lain yang datang dari petugas BPN sendiri sehingga menimbulkan kerugian materil dan inmateril maka yang harus bertanggung jawab adalah pihak Badan Pertanahan Nasional.

Perdana, Septivany Christa (2018) Sertifikat Ganda Pada Proyek Pembangunan Rumah Susun, *Jurnal Legal Reasoning*, Vol. 1, No. 1, Desember 2018. P-ISSN 2654-8747. Metodologi penelitian yang digunakan untuk membahas persoalan sertifikat ganda dalam studi ini ialah metodologi penelitian hukum normatif yang dikombinasikan dengan metodologi penelitian hukum empiris. Penelitian ini bersandarkan pada data sekunder serta data primer. Data sekunder tersebut berwujud peraturan perundang-undangan, sedangkan data primernya berasal dari pengamatan peneliti serta informasi yang peneliti dapatkan dari wawancara kepada beberapa narasumber yang relevan.

Hasil penelitian ini disimpulkan: 1) Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda pada sengketa lahan pembangunan Rumah Susun MG

yang diterbitkan oleh Kantor BPN Kabupaten Bogor, yaitu ketidaktepatan perjabat Kantor BPN Kabupaten Bogor dalam menerbitkan hak atas tanah, peta pendaftaran tanah belum terbentuk atau belum lengkap, lemahnya sistem administrasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor, kesalahan manusia (*human error*), tanah berasal dari warisan dan pemecahan atau pemekaran wilayah. 2) Penyelesaian hukum terhadap pemegang hak atas tanah bila terdapat kepemilikan hak atas tanah ganda dalam kasus pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima dapat melalui BPN. Meskipun, wewenang ini hanya sebatas wewenang administrasi saja yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. BPN selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak adalah musyawarah. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh dalam sengketa sertifikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang menggunakan data sekunder. Sumber datanya diperoleh melalui penelusuran dokumen. Jenis penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif, yakni penelitian hukum yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang keadaan hukum yang

berlaku. Penelitian ini bertujuan menggambarkan secara lengkap dan mendalam mengenai obyek yang diteliti.⁹

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan fenomena permasalahan hukum yang muncul di dalam masyarakat berkaitan dengan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum atau semua perbincangan mengenai makna hukum dalam hidup bermasyarakat. Penelitian deskriptif ini bertujuan untuk mendeskripsikan suatu keadaan, peristiwa, objek atau segala sesuatu yang terkait tinjauan yuridis perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda.

2. Pendekatan Penelitian

Metode Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif diartikan sebagai suatu prosedur untuk mendapatkan data yang didasarkan pengkajian peraturan perundang-undangan dalam hukum primer, hukum tertulis, bahan-bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan masalah penelitian. Nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen, disebut penelitian hukum doktriner. Karena penelitian ini dilakukan atau diajukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Dikatakan sebagai penelitian perpustakaan ataupun studi dokumen disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Penelitian

⁹ Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 50.

perpustakaan demikian dapat dikatakan pula sebagai lawan dari penelitian empiris (penelitian lapangan).¹⁰

Hal ini dimaksudkan untuk mengkaji, mencari solusi dan kendala-kendala hukum serta menggambarkan kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam aturan pemerintah, yang berkaitan dengan kasus penerbitan sertipikat ganda. Maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statuate approach*).

3. Sumber Data

Sumber data penelitian menggunakan data sekunder, yaitu diperoleh secara tidak langsung dari objeknya, tetapi melalui sumber lain baik lisan maupun tulisan, bersumber pada buku-buku literatur, dokumen, peraturan perundang-undangan dan arsip penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian.¹¹ Data sekunder adalah data yang didapat dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.¹² Data yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi:

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum primer, antara lain: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan UUPA; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

¹⁰ Suratman & Dillah, H. Philips, *Metode Penelitian Hukum Dilengkapi Tata Cara Dan Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Bandung: AlfaBeta, 2014, hal. 51

¹¹ Syamsudin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, hal. 99.

¹² Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional dan lain sebagainya.

- b. Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, meliputi: buku tentang hukum perdata, penelitian hukum, buku kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia, buku-buku terkait dengan pendaftaran tanah di Indonesia.
- c. Bahan non hukum berupa bahan yang diperoleh selain bahan ilmu hukum, seperti: kamus dan ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian adalah studi kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen, yaitu suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.¹³ Dalam penelitian ini, penulis melakukan studi dokumen atau bahan pustaka, mempelajari buku-buku, literatur-literatur, peraturan perundang-undangan dan sebagainya yang berkaitan dengan sertipikat ganda.

Metode pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data. Adapun metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *library research* meliputi studi dokumen dan studi kepustakaan yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti

¹³ Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2008, hal. 21

- a. Studi Kepustakaan, diperoleh dari penelitian kepustakaan yang bertujuan mendapatkan konsep atau teori-teori dan informasi serta pemikiran konseptual baik berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah.
- b. Studi dokumen, yaitu dengan cara mengambil bahan penelitian dari perundang-undangan yang berlaku dan dokumen yang berhubungan dengan penerbitan sertipikat ganda di Badan Pertanahan Nasional.

5. Metode Analisis Data

Analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi. Analisis yang digunakan adalah analisis hukum, yaitu suatu analisis yang menggunakan teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum, kaidah-kaidah hukum untuk menemukan sebuah preskripsi.

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan dan dokumen merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif dari yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus. Analisis data penelitian dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif bertujuan untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah dan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran tentang isi skripsi ini, maka penulis menyusun sistematika penulisan skripsi sebagai berikut:

Bab I. Pendahuluan, dalam bab ini dikemukakan mengenai: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II. Tinjauan Konseptual, dalam bab ini dikemukakan teori-teori terkait dengan permasalahan penelitian, meliputi tinjauan tinjauan umum tentang hak atas tanah (pengertian hak atas tanah, macam-macam hak atas tanah, pencabutan hak atas tanah), tinjauan umum tentang pendaftaran tanah (pengertian pendaftaran tanah, dasar hukum pendaftaran tanah, tujuan pendaftaran tanah, asas pendaftaran tanah, sistem pendaftaran tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah), dan tinjauan umum tentang sertipikat tanah (pengertian sertipikat, kedudukan sertipikat, kekuatan hukum sertipikat tanah, macam-macam sertipikat cacat hukum); penyelesaian sengketa pertanahan (penyelesaian sengketa tanah melalui peradilan dan penyelesaian sengketa tanah melalui non peradilan)

Bab III. Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam hal ini akan dijelaskan mengenai faktor penyebab timbulnya sertipikat ganda hak atas tanah dan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertipikat ganda.

Bab IV. Penutup yang terdiri atas simpulan dan saran, dalam hal ini akan diuraikan simpulan dan saran-saran dari penulis.

BAB II

TINJAUAN KONSEPTUAL

A. Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah menjadi haknya. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA.¹⁴ Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, tanah diartikan sebagai lapisan bumi paling atas, negeri, daerah, pulau, benua dan daratan.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), tidak menjelaskan pengertian yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan tanah, hanya saja dari bunyi Pasal 4 Ayat (1) UUPA yang menyatakan “atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam *hak atas permukaan bumi yang disebut tanah* yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Oleh karena itu, hak atas tanah pada dasarnya adalah hak atas permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁵

¹⁴ Setiabudi, Jayadi, *Pedoman Pengurusan Surat Tanah Dan Rumah Beserta Perizinannya*, Yogyakarta: Buku Pintar, 2015, hal. 19.

¹⁵ Wibawanti, Erna Sri & Murjiyanto, R., *Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*, Yogyakarta: Liberty, 2013, hal. 35

2. Macam-macam Hak Atas Tanah

Mengenai macam-macam hak atas tanah sudah disebutkan terdahulu sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Dari macam-macam hak atas tanah tersebut, ada hak yang wajib daftar, ada hak yang tidak perlu didaftarkan. Adapun hak yang wajib daftar adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan terakhir adalah Hak Pakai.

Meskipun dalam UUPA Hak Pakai tidak termasuk Hak yang wajib didaftarkan, akan tetapi kemudian dalam PP No 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana sudah diganti dengan PP No 24 Tahun 1997, hak pakai termasuk sebagai obyek pendaftaran tanah, jadi harus didaftarkan.¹⁶

a. Hak Milik

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yaitu, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak milik dapat beralih karena adanya peristiwa hukum, sehingga hak milik tersebut akan serta merta beralih dengan sendirinya. Misalnya adalah kegiatan jual-beli, hibah, tukar-menukar, pemberian dengan wasiat, dan lain sebagainya. Hak milik harus dialihkan dengan formalitas-formalitas tertentu dan hak milik atas tanah juga dapat dijadikan sebagai jaminan utang. Terjadinya hak milik dikarenakan oleh 3 (tiga) hal, yaitu:

- 1) Hak milik terjadi karena ketentuan-ketentuan hukum adat. Maksudnya adalah hak milik telah terjadi menurut hukum adat setempat yang telah

¹⁶ *Ibid*, hal. 46-47.

menetapkan syarat-syarat terjadinya hak milik di dalam hukum adat yang dianut.

- 2) Hak milik terjadi karena penetapan pemerintah. Artinya adalah hak milik memang ditetapkan oleh pemerintah kepada perorangan maupun badan-badan hukum tertentu sebagai pemegang hak milik. Syarat hak milik yang ditetapkan oleh pemerintah adalah tanah tersebut merupakan tanah negara.
- 3) Hak milik terjadi karena ketentuan undang-undang

Hapusnya hak milik disebabkan oleh 2 (dua) hal, yaitu:

- 1) Tanahnya jatuh kepada negara, hal ini meliputi:
 - a) Karena pencabutan hak untuk kepentingan umum.
 - b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya kepada negara.
 - c) Hak milik tanah menjadi milik negara karena tanah tersebut ditelantarkan. Artinya hak milik tersebut tidak dipergunakan sebagaimana mestinya dalam hal penggunaan dan peruntukannya.
 - d) Karena ketentuan UUPA Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2), yang mana dalam Pasal 21 ayat (3) di jelaskan bahwa :

“Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegarannya, wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut hilang karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung”.

Selanjutnya, Pasal 26 ayat (2) menjelaskan bahwa:

“Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau

tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dituntut kembali”.

- 2) Hak milik atas tanah menjadi hilang atau putus karena tanah tersebut musnah. Artinya, secara fisik tanah tersebut sudah tidak ada lagi dan/atau tanah menjadi musnah karena terjadinya bencana alam.

b. Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan, pertanian, perikanan, atau peternakan. Jangka waktu untuk suatu hak guna usaha diberikan waktu paling lama adalah selama 25 tahun sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 29 ayat (1) UUPA.

Hak guna usaha tersebut diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit adalah 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya mencapai 25 hektar atau lebih, maka harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Pada prinsipnya, hak guna usaha (HGU) hanya dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha namun tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) Pasal 29, yaitu sebagai warga negara Indonesia, maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna

usaha tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini juga berlaku terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha. Jika ia tidak memenuhi syarat tersebut, maka hak tersebut dapat dialihkan.

Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak tersebut, maka hak tersebut akan hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal itu disebabkan oleh hak guna usaha dapat terjadi hanya karena penetapan dari pemerintah.

Hak guna usaha juga dapat dijadikan sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Pokok Agraria. Hak guna usaha hilang karena beberapa hal, yang diantaranya adalah:

- 1) Hak guna usaha dapat hilang karena jangka waktunya telah berakhir.
- 2) Hak guna usaha dapat hilang karena telah dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir, yang disebabkan oleh adanya sesuatu syarat yang tidak dipenuhi.
- 3) Hak guna usaha hilang karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- 4) Hak guna usaha hilang karena haknya telah dicabut untuk kepentingan umum.
- 5) Hak guna usaha hilang karena ditelantarkan.
- 6) Hak guna usaha dapat hilang karena tanahnya musnah.

7) Hak guna usaha hilang karena ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) yang menjelaskan bahwa:

“Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai warga negara Indonesia dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat”.

Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hilang karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan merupakan suatu hak yang digunakan untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak guna bangunan dapat dialihkan dan dapat dijadikan sebagai jaminan utang. Hak guna bangunan diajukan atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya. Jangka waktu paling lama 30 tahun sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 35 ayat (1). Hak guna bangunan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan yang dapat mempunyai hak guna bangunan adalah warga negara Indonesia serta badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Selanjutnya, orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan akan tetapi mereka bukan warga negara Indonesia, maka dalam jangka waktu 1 tahun orang atau badan hukum tersebut wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna bangunan itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

Ketentuan ini berlaku juga kepada pihak yang memperoleh hak guna bangunan jika orang atau badan hukum tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu yang telah ditentukan tersebut, maka hak itu akan hilang karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran hak guna bangunan merupakan suatu alat pembuktian yang kuat mengenai hilangnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hilang karena jangka waktunya berakhir. Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Pasal 19 UUPA. Hak guna bangunan (HGB) terjadi karena 2 (dua) sebab, yaitu :

- 1) Hak guna bangunan terjadi karena adanya penetapan pemerintah. Artinya, apabila hak guna bangunan ini berdiri di atas tanah milik orang lain atau HGB ini adalah milik negara.
- 2) Hak guna bangunan terjadi karena perjanjian. Pemegang hak guna bangunan adalah warga negara Indonesia (WNI) yang berkewarganegaraan Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak guna bangunan (HGB) juga dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 39 UUPA.

Hak guna bangunan akan berakhir apabila :

- 1) Jangka waktunya telah berakhir.
- 2) Hak guna bangunan tersebut dihentikan sebelum jangka waktunya habis.
- 3) Hak guna bangunan itu dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- 4) Hak guna bangunan tersebut dicabut untuk kepentingan umum.
- 5) Hak guna bangunan ditelantarkan oleh pemilik haknya.
- 6) Hak guna bangunan berakhir karena tanahnya musnah, artinya secara fisik tanah tersebut hilang karena bencana alam.
- 7) Hak guna bangunan berakhir karena pemegang hak sudah tidak lagi menjadi warga negara Indonesia.

d. Hak Pakai

UUPA di dalam Pasal 41 ayat (1) menjelaskan hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikan atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang.

Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah negara ataupun tanah milik orang lain yang telah memberikan wewenang dan kewajiban yang di tentukan di dalam keputusan pemberian.

Hak pakai dalam pemberiannya tidak boleh disertai dengan syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Hak pakai tersebut dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya masih dipergunakan untuk kepentingan tertentu dan diberikan secara Cuma-Cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Hak pakai hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 42 UUPA. Hak pakai atas suatu kepemilikan tanah hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, apabila hal tersebut dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan. Selanjutnya, mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin dari pejabat yang berwenang untuk melakukan pengalihan hak. Hilangnya hak pakai antara lain adalah karena alasan sebagai berikut :

- 1) Jangka waktunya berakhir.
- 2) Hak tersebut diberhentikan sebelum jangka waktu habis, hak pakai itu berakhir karena sudah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak.
- 3) Hak pakai tersebut dilepaskan oleh pemegang haknya.
- 4) Hak tersebut dicabut untuk kepentingan umum.
- 5) Hak pakai hilang karena tanah ditelantarkan oleh pemegang hak.
- 6) Tanahnya musnah, secara fisik tanah itu hilang karena bencana alam.¹⁷

¹⁷ Dewi, Eli Wuria, *Mudahnya Mengurus Sertifikat Tanah Dan Segala Perizinannya*, Yogyakarta: Buku Pintar, 2014, hal. 22-32

e. Hak Sewa (Untuk Bangunan)

Hak sewa yang dimaksud dalam Pasal 16 e UUPA adalah hak sewa untuk bangunan, bukan hak sewa tanah pertanian, sebab hak sewa tanah pertanian masuk sebagai hak yang bersifat sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UUPA. Hak Sewa untuk Bangunan ini diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45. Pasal 44 ayat (1) menyatakan:

“Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa”.

Hak sewa (untuk bangunan) berbeda dengan hak sewa (atas bangunan), meskipun kedua-duanya sama-sama perbuatan hukum sewa menyewa, tetapi obyeknya berbeda. Hak sewa (untuk bangunan) obyek perbuatan hukum sewa menyewa adalah tanahnya. Tanah disewa dalam keadaan kosong yang nanti di atasnya akan didirikan bangunan. Menurut hukum, bangunan tersebut menjadi milik penyewa, kecuali diperjanjikan lain. Sedangkan hak sewa (atas bangunan) obyeknya adalah bangunannya, orang menyewa bangunan yang sudah berdiri di atas sebidang tanah milik orang lain, jadi obyek perbuatan hukum sewa menyewa adalah bangunannya, bukan tanahnya. Dalam UUPA Hak Sewa ini adalah menyangkut hak atas tanah bukan bangunannya. Jadi Hak Sewa untuk Bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa.¹⁸

¹⁸ Wibawanti, Erna Sri & Murjiyanto, R., *Op Cit*, hal. 90-91

3. Pencabutan Hak Atas Tanah

Landasan yuridis yang menjadi dasar hukum mengenai pencabutan hak atas tanah terdapat di dalam Pasal 18 UUPA yang menjelaskan bahwa:

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

Inti dari isi Pasal 18 UUPA tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa untuk kepentingan umum, bangsa, dan negara hak atas dapat dicabut dengan cara memberikan ganti rugi yang layak, yang mana peraturan pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Pencabutan ini intinya adalah pengambilan tanah secara paksa oleh negara.
- b. Ganti rugi yang diberikan dapat berupa uang, tanah, dan/atau fasilitas.
- c. Pembebasan tanah intinya adalah pengambilan tanah tetapi tidak secara paksa, melainkan secara sukarela. Artinya ketika akan memberikan besarnya ganti rugi harus berdasarkan dengan kegiatan musyawarah.
- d. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menjelaskan bahwa kepentingan negara, kepentingan bangsa, dan kepentingan seluruh lapisan masyarakat, dikatakan sebagai kepentingan umum jika yang menjadi operatornya adalah negara dan proyek tersebut bersifat mencari keuntungan.¹⁹

Tata Cara Pencabutan Hak:

- a. Dalam rangka penyelesaian melalui Pencabutan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, Presiden mengusulkan kepada Menteri Agraria/Kepala Badan

¹⁹ Dewi, Elia Wuria, *Op Cit*, hal. 33-34

Pertanahan Nasional untuk dibentuk Panitia Penaksir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan 4 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.

- b. Setelah Panitia Penaksir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, menetapkan besarnya ganti kerugian terhadap tanah dan/atau benda-benda yang haknya akan dicabut. Gubernur menyampaikan usul Kepada Menteri Negeri untuk dilakukan pencabutan hak tersebut dengan melampirkan ganti kerugian sesuaikan (Pasal 39 ayat 1).
- c. Usul Parlemen sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dipersiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi bersama Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah (Pasal 39 ayat 2).
- d. Tembusan usul pencabutan hak sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, disampaikan kepada pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen Instansi yang membutuhkan instansi pemerintah yang perlu tanah dan Menteri Kehakiman (Ayat 3).
- e. Tata cara Pencabutan Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.
- f. Dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang terkait dengan tanah yang bersangkutan dengan segera. Presiden dapat menyampaikan usul kepada Menteri Agraria/Kepala BPN, melalui Mendagri untuk dilakukan acara pencabutan hak secara khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961.²⁰

²⁰ Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan Seri III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri IV Pengadaan Tanah Untuk Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003, hal. 116-117

B. Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Demi tercapainya kepastian hukum dengan diadakannya pendaftaran tanah dibuatkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang mana telah terjadi satu langkah maju untuk mencapai kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.²¹ Pengertian pendaftaran tanah tersebut tertuang di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 Ayat (1) bahwa:

”Pendaftaran tanah adalah 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 sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanahtanah tertentu yang ada

²¹ Lubis, Mhd. Yamin & Lubis, Abd. Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hal. 106.

di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.”²² Pendaftaran tanah merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah secara terus-menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.²³ Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.²⁴

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional.²⁵

²² Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hal. 72

²³ Mhd. Yamin Lubis, Abd. Rahim Lubis. *Op Cit.* hal. 415.

²⁴ *Ibid.* hal. 416.

²⁵ *Ibid.* hal. 416.

Berdasarkan pengertian di atas pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan. Penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi: Pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur, dari peta dan pendaftaran surat ukur dapat diperoleh kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Dengan demikian pendaftaran tanah merupakan kewajiban, baik bagi pemegang hak atas tanah itu sendiri maupun bagi pemerintah dengan kata lain bahwa perwujudan kepastian hukum hak-hak atas tanah di seluruh Indonesia menjadi tanggung jawab pemerintah dan rakyat Indonesia. Mengenai sertipikat hak atas tanah tentunya tidak akan terlepas dari bahasan mengenai pendaftaran tanah, karena sertipikat hak atas tanah merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

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

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

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

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

Pasal 23 ayat (1) UUPA berbunyi:

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

Pasal 32 ayat (1) UUPA berbunyi :

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

Pasal 38 ayat (1) UUPA berbunyi :

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

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

Jaminan kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh bagi pemegang hak dengan wajib dilakukan inventarisasi data-data yang berkenaan dengan setiap

peralihannya. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.²⁶

Peraturan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA, yang merupakan pembaharuan dari ketentuan lain yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang sudah tidak berlaku lagi mulai 8 Juli 1997 dan Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Melalui dasar peraturan tersebut di atas, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia secara tertutup. Dalam pelaksanaannya diperlukan ketekunan dan ketelitian, maka pemerintah maupun masyarakat diminta saling membantu agar tercapai apa yang menjadi tujuan pendaftaran tanah tersebut.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan Pendaftaran Tanah Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai tanda buktinya;

²⁶ Harsono, Boedi, *Op Cit.* hal. 474.

- b. 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 satuansatuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.²⁷

Tujuan pendaftaran tanah yang tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Disamping itu terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk tercapainya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Jadi terselenggaranya pendaftaran tanah yang baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

4. Asas Pendaftaran Tanah

Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa asas pendaftaran tanah yaitu:

- a. Asas Sederhana, berarti ketentuan pokok dan prosedur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.

²⁷Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2003, hal. 157.

- b. Asas Aman, berarti pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas Terjangkau, berarti keterjangkauan bagi para pihak untuk memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d. Asas Mutakhir, berarti kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan mutakhir, perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan yang terjadi di kemudian hari.
- e. Asas Terbuka, berarti data pendaftaran tanah harus dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.²⁸

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah memperlakukan apa yang didaftarkan, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Menurut Boedi Harsono²⁹ sistem pendaftaran tanah ada 2 (dua) macam, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem

²⁸ Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999, hal. 76-77.

²⁹ Harsono, Boedi, *Op Cit.*, hal. 76.

pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Pada sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftarkan oleh pejabat pendaftaran tanah. Dalam sistem ini pejabatnya bersifat pasif sehingga ia tidak melakukan penyelidikan data yang tercantum dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Untuk memperoleh data yuridis yang diperlukan harus melakukan apa yang disebut "*title search*" yang dapat memakan waktu lama dan biaya.³⁰

Pada sistem pendaftaran hak, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahan yang terjadi disediakan suatu daftar isian (*register*), atau disebut juga buku tanah. Buku tanah ini disimpan di kantor pertanahan dan terbuka untuk umum. Sistem ini pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif dan sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertipikat yang merupakan salinan register (*certificate of title*).³¹

6. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Kegiatan

³⁰ *Ibid.*, hal. 76.

³¹ *Ibid.*, hal. 77.

pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, meliputi:³²

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

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

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

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta

³² Harsono, Boedi, *Op Cit.*, hal. 491.

dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

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

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan yang terjadi kemudian. Para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut kepada Kantor Pertanahan.³³

Perubahan pada data fisik dapat terjadi apabila luas tanahnya berubah, yaitu apabila terjadi pemisahan atau pemecahan satu bidang tanah yang bersangkutan dipecah atau dipisah menjadi beberapa bagian yang masing-masing merupakan satuan bidang tanah baru dengan status yang sama dengan bidang tanah semula dan penggabungan bidang-bidang tanah yang berbatasan menjadi satu bidang tanah yang baru.

Perubahan tersebut diikuti dengan pencatatannya pada peta pendaftaran dan pembuatan surat ukur yang baru. Perubahan pada data yuridis terjadi bisa mengenai haknya dan pemegang/subyek haknya. Perubahan mengenai haknya dapat terjadi karena berakhirnya jangka waktu berlakunya, dicabut atau dibebani

³³ *Ibid*, hal. 460-461.

hak lain. Sedangkan perubahan karena subyek hak dapat terjadi karena pewarisan, pemindahan hak atau penggantian nama. Perubahan tersebut dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak yang bersangkutan berdasarkan data yang dimuat dalam akta perubahannya.³⁴

C. Tinjauan Umum tentang Sertipikat Tanah

1. Pengertian Sertipikat

Secara etimologi sertipikat berasal dari bahasa Belanda "*certificat*" yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Jadi kalau dikatakan Sertipikat Tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang.³⁵

Produk atau hasil dari penyelenggaraan pendaftaran tanah juga dengan diberikannya surat tanda bukti hak kepada pemegang hak sebagai tanda bukti yang kuat, yang dalam praktik disebut juga sertipikat. Dalam penjelasan disebutkan bahwa tanda bukti hak atau sertipikat tersebut adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu dokumen. Oleh karena itu surat ukur (hasil/turunan dari kegiatan pengukuran dan pemetaan) yang merupakan bagian dari sertipikat maka batas-batas yang ditetapkan oleh jawaban pendaftaran tanah mempunyai

³⁴ *Ibid.*, hal. 79-80.

³⁵ Lubis, Mhd. Yamin & Lubis, Abd. Rahim, *Op Cit.* hal. 204.

kekuatan hukum, sehingga pendaftaran tanah itu merupakan suatu (*rechtskadaster*).³⁶

Pengertian sertipikat yang lain, sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti atau alat pembuktian mengenai kepemilikan tanah sehingga merupakan surat/barang bernilai.³⁷ Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dimaksud sertipikat adalah:

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

Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. (pasal 1 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)

Sertipikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya sertipikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah. Salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur

³⁶ *Ibid.*, hal. 90.

³⁷ Chomzah, Ali Achmad, *Op Cit.*, hal. 24.

yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara.

2. Kedudukan Sertipikat Tanah

Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

Tanah disebutkan bahwa:

- (1) Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku, apabila data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal ada 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 menuntut pelaksanaan atas hak tersebut apabila dalam 5 tahun sejak diterbitkannya sertipikat telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan melakukan penguasaan atau penerbitan sertipikat tersebut.

Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disebutkan bahwa “pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.” Jadi sertipikat dimaksud berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan suatu alat bukti yang mutlak dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai keterangan yang benar. Sebagai alat bukti yang kuat maka sertipikat mempunyai manfaat sebagai berikut:

- a. Menjamin kepastian hukum karena dapat melindungi pemilik sertipikat terhadap gangguan pihak lain dan menghindari sengketa dengan pihak lain.
- b. Mempermudah usaha memperoleh kredit dengan tanah bersertipikat sebagai jaminan.

- c. Adanya surat ukur dalam sertipikat maka luas tanah sudah pasti, sehingga untuk penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) akan lebih adil.

3. Kekuatan Hukum Sertipikat Tanah

Dari penjelasan yang telah diuraikan di atas, bahwa sertipikat merupakan produk dari adanya pendaftaran tanah di Indonesia, yang mana dengan diterbitkannya sertipikat tersebut sebagai alat bukti hak atas tanah senyatanya dapat menjadi satu-satunya bukti yang kuat dalam hal pemilikan tanah.

Namun dalam praktek penerbitan sertipikat tanah masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah sertipikat benar-benar melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Peradilan Tata Usaha Negara dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan sertipikat tanah, tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan.³⁸

Seharusnya menghadapi persoalan yang demikian, Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat secara tegas memperlakukan bahwa setelah lima tahun sertipikat diterbitkan, wajib melindungi formalitas dan materiil (subyek dan obyek) dari hak itu sendiri. Cita-cita sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut oleh Peraturan

³⁸ Lubis, Mhd. Yamin & Lubis, Abd. Rahim, *Op Cit.*, hal. 206.

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah benar-benar diwujudkan.³⁹

4. Macam-Macam Sertipikat Cacat Hukum

a. Sertipikat Palsu

Sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti atau alat pembuktian mengenai kepemilikan tanah sehingga merupakan surat/barang bernilai. Sebagaimana surat/barang yang bernilai ekonomi tinggi, maka ada kecenderungan di masyarakat untuk memalsukan surat/barang tersebut, misalnya pemalsuan uang, paspor, ijazah, dan lain-lain.⁴⁰ Pada kenyataannya masih adanya sertipikat palsu meskipun telah ada usaha pencegahannya. Upaya untuk mencegah sertipikat palsu dilakukan dengan mencetak blanko sertipikat menggunakan teknis pencetakan mutahir yang sulit untuk dipalsukan. Selain itu ditunjang dengan pengelolaan tertib administrasi dan upaya lain untuk mencegah sertipikat palsu.

b. Sertipikat Asli Tapi Palsu

Salah satu macam sertipikat cacat hukum adalah terbit dan beredarnya sertipikat "aspal" atau yang sering disebut dengan sertipikat asli tapi palsu. Dari berbagai kasus penerbitan sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota terungkap bahwa surat-surat bukti sebagai alas/dasar hak untuk penerbitan sertipikat tersebut ternyata tidak benar atau dipalsukan, misalnya Surat Keterangan Kepala Desa, Keterangan Waris, Segel Jual-Beli dan sebagainya. Kasus penerbitan sertipikat dimaksud dapat dikategorikan

³⁹ *Ibid.*, hal. 207.

⁴⁰ Chomzah, Ali Achmad, *Op Cit.*, hal. 25.

sebagai penerbitan sertipikat "Aspal". Hal ini tentunya dilakukan setelah dibuktikan melalui proses pengadilan.⁴¹

c. Sertipikat Ganda

Terdapat pula kasus dimana untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Kasus semacam ini dikategorikan sebagai penerbitan sertipikat ganda. Hal ini terjadi antara lain sebagai akibat kesalahan penunjukkan batas tanah oleh pemohon sewaktu dilakukan pengukuran oleh petugas Kantor Pertanahan atas permohonan yang bersangkutan.

Penunjukkan batas tanah oleh pemohon secara sengaja atau tidak sengaja adalah keliru sehingga gambar situasinya menggambarkan keadaan batas-batas yang bukan sebenarnya atau salah, karena di atas tanah yang sama sebelumnya pernah diterbitkan sertipikat tanah. Hal ini tidak akan terjadi bila penerbitan sertipikat dahulu didasari pemetaan yang cermat dan dipetakan dalam peta dasar. Sedangkan pembuatan peta dasar dilakukan dalam rangka proyek Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sekarang diganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dibiayai oleh dana APBN, yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. Maka menanggapi persoalan-persoalan tersebut di atas ditempuh dengan mengambil jalan musyawarah dari pihak-pihak yang bersengketa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila tidak dapat ditempuh dengan jalan musyawarah, dapat disalurkan melalui proses pengadilan.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 26.

D. Penyelesaian Sengketa Pertanahan

1. Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Peradilan (Litigasi)

Penyelesaian sengketa/konflik melalui peradilan (litigasi) diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 1 Undang-Undang ini, dengan tegas mengatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Menurut Pasal 2 undang-undang di atas, kekuasaan kehakiman yang dimaksud dilaksanakan oleh badan-badan peradilan, diantaranya yakni Peradilan Umum (Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum) yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara perdata, termasuk di dalamnya penyelesaian segala persengketaan mengenai tanah sebagai bagian dari masalah-masalah hukum perdata pada umumnya, selanjutnya Peradilan Tata Usaha Negara (menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, dan selanjutnya Peradilan Agama (menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama) yang berwenang menyelesaikan sengketa tanah karena akibat peristiwa hukum tertentu.

Menurut Ali Achmad Chomzah⁴² penyelesaian sengketa tanah melalui peradilan adalah apabila penyelesaian melalui musyawarah di antara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan serta merta (peninjauan kembali)

⁴² Chomzah, Ali Achmad, *Op Cit.*, hal. 32-34.

atas keputusan tata usaha negara yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui pengadilan.

Apabila setelah melalui penelitian ternyata keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh pejabat BPN sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang telah berlaku, maka Kepala Badan Pertanahan Negara dapat juga mengeluarkan suatu keputusan yang berisi menolak tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Negara tersebut, sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut berarti keputusan tersebut Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang mengajukan gugatan ke pengadilan setempat.

2. Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Non Peradilan (Mediasi)

Mediasi atau dalam bahasa Inggris disebut *mediation* adalah penyelesaian sengketa dengan menengai. Mediator adalah orang yang menjadi penengah.⁴³ Pengertian lain tentang mediasi adalah upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersikap netral, dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antara pihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran, dan tukar pendapat untuk tercapainya mufakat. Dalam kaitannya dengan penggunaan lembaga mediasi, telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003, Pasal 1 butir 5 peraturan ini,

⁴³ Encholas, John M. & Shadily, Hasan, *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia. 1990, hal. 377.

menjelaskan bahwa mediator adalah pihak yang netral dan tidak memihak, berfungsi membantu para pihak dalam mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa.

Jika kita bandingkan, dengan penyelesaian sengketa melalui litigasi/peradilan cenderung bertujuan menentukan pihak mana yang menang dan kalah berdasarkan alat-alat bukti yang dikemukakan oleh para pihak atau jaksa (jika perkara pidana). Dengan demikian tujuan yang akan dicapai dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan tegas sifatnya. Sedangkan tujuan penyelesaian konflik melalui mediasi adalah:

- 1) Menghasilkan suatu rencana (kesepakatan) kedepan yang dapat diterima dan dijalankan oleh para pihak yang bersengketa.
- 2) Mempersiapkan para pihak yang bersengketa untuk menerima konsekuensi dari keputusan-keputusan yang mereka buat.
- 3) Mengurangi kekhawatiran dan dampak negatif lainnya dari suatu konflik dengan cara membantu pihak yang bersengketa untuk mencapai penyelesaian secara konsensus.⁴⁴

Penyelesaian sengketa atas tanah melalui Badan Pertanahan Nasional juga dapat dengan beberapa proses, antara lain sebagai berikut:

- 1) Pengaduan/keberatan dari masyarakat . Suatu sengketa hak atas tanah dapat timbul karena adanya pengaduan/ keberatan dari orang atau badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional di mana keputusan pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu.⁴⁵ Adanya pengaduan dari masyarakat itu karena mereka ingin mendapat

⁴⁴ Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugu Pustaka. 2005, hal. 72.

⁴⁵ Ali Achmad Chomzah. *Op Cit.* hal. 29-30.

penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koneksi serta merta dari pejabat yang berwenang untuk itu.

- 2) Penelitian dan pengumpulan data. Setelah menerima pengaduan dari masyarakat, pejabat yang berwenang akan meneliti dan mengumpulkan data yang diadukan tersebut. Apabila dirasa data yang disampaikan tersebut masih kurang lengkap, Badan Pertanahan Nasional akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran ke para Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota setempat letak tanah yang disengketakan. Apabila data tersebut dirasa telah lengkap kemudian dilakukan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur kewenangan dan penerapan hukumnya.
- 3) Pencegahan mutasi (penetapan *status quo*). Pejabat Badan Pertanahan Nasional yaitu para Kakanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, diharapkan dalam melakukan penetapan *status quo* atau pemblokiran hendaknya bertindak hati-hati dan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, antara asas kecermatan dan ketelitian, asas keterbukaan, asas persamaan di dalam melayani kepentingan masyarakat dan memperhatikan pihak-pihak yang bersengketa.
- 4) Pelayanan secara musyawarah/mediasi. Sengketa atas tanah yang disampaikan Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk diselesaikan, apabila para pihak-pihak yang bersengketa dapat dipertemukan, maka sangat baik jika diselesaikan dengan cara musyawarah/mediasi. Cara musyawarah ini seringkali digunakan dengan Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator

dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai dan saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa. Penyelesaian secara musyawarah tersebut harus pula disertai dengan bukti tertulis sejak permulaan, yaitu dari surat pemberitahuan untuk para pihak, Berita Acara Rapat dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian perlu dihadapan notaris sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

- 5) Pencabutan/pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN berdasarkan adanya cacat hukum/ administrasi dalam penerbitannya

Praktek yang terjadi selama ini masih banyak yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional begitu juga permohonan pembatalan sertipikat hak atas tanah yang didasarkan adanya putusan pengadilan atau musyawarah bersama dengan mediasi dan mediator oleh Kantor Pertanahan yang berkekuatan hukum tetap. Maka sebagian besar diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dan sebagian pula diajukan melalui Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan diteruskan melalui Kakanwil Badan Pertanahan Nasional yang bersangkutan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor Penyebab Timbulnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah

Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) tentang Pendaftaran Tanah, menegaskan bahwa: “Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Selama tidak ada bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertifikat 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, sertifikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Dimana data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Akan tetapi seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, asli tapi palsu maupun sertifikat ganda dimana data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Jumlah sertifikat-sertifikat semacam itu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. Pemalsuan sertifikat terjadi karna tidak didasarkan pada alas hak yang benar,

Seperti penerbitan sertifikat yang didasarkan pada surat keterangan pemilikan yang dipalsukan, bentuk lainnya berupa stempel BPN dan pemalsuan data pertanahan. Dalam praktik pemegang sertifikat tanpa jangka waktu tertentu dapat kehilangan haknya disebabkan gugatan pihak lain yang berakibat pembatalan sertifikat disebabkan cacat hukum administrasi. Adanya cacat hukum administrasi menimbulkan sertifikat ganda karena sertifikat tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut.

Kurangnya transparansi dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah disebabkan oleh terbatasnya data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah, serta kurang transparannya informasi yang tersedia di masyarakat merupakan salah satu penyebab timbulnya sengketa-sengketa tanah. Hal ini menyebabkan terkonsentrasinya penguasaan dan pemilikan tanah dalam hal luasan di pedesaan dan/atau jumlah bidang tanah di perkotaan, hanya pada sebagian kecil masyarakat. Di sisi lain persertifikatan tanah tampaknya masih cenderung kepada akses permintaan, yang jauh melampaui sisi penawaran, meskipun proyek-proyek administrasi pertanahan seperti pronas dan proyek adjukasi relatif berhasil mencapai tujuannya.⁴⁶

Jika dicermati, konflik pertanahan yang terjadi selama ini berdimensi luas, baik konflik horizontal maupun konflik vertikal.⁴⁷ Konflik vertikal yang paling dominan yaitu antara masyarakat dengan pemerintah atau perusahaan milik negara dan perusahaan milik swasta. Misalnya salah satu kasus yang paling menonjol adalah kasus pengakuan atas sebuah bidang tanah atau *reclaiming*. Sedangkan

⁴⁶ Sutedi, Adrian, *Op Cit.*, hal. 186.

⁴⁷ Limbong, Bernhard, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margareta Pustaka, 2012, hal. ii.

konflik horizontal yang paling sering terjadi adalah permasalahan sertifikat ganda atau kepemilikan beberapa sertifikat pada sebuah bidang tanah.

Penyebab lainnya dari sengketa pertanahan adalah nilai ekonomis tanah yang cukup tinggi dan tanah merupakan simbol eksistensi dan status sosial ditengah masyarakat sehingga mengakibatkan timbulnya konflik pertanahan yang vertikal dan horizontal itu.⁴⁸ Makna dan nilai tanah yang demikian strategis dan istimewa mendorong setiap orang untuk memiliki, menjaga dan merawat tanahnya dengan baik, bila perlu mempertahankannya sekuat tenaga sampai titik darah penghabisan.

Akar konflik dan sengketa pertanahan yang bersifat multidimensional tidak bisa dilihat sebagai persoalan hukum belaka, namun juga terkait variabel-variabel lain yang non-hukum yang antara lain yaitu lemahnya regulasi sertifikasi tanah yang belum maksimal. Tumpang tindihnya pengeluaran suatu keputusan dari instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan pertanahan juga merupakan salah satu faktor timbulnya sengketa pertanahan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, yang dikenal dengan UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Barat, misalnya *Hak Eigendo m*, *Hak Erpacht*, *Hak Opstal*, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 186.

memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Balik Nama.⁴⁹

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat geo-referensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Secara ringkas, salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan Sertifikat Tanah.

Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran hak atas tanah termasuk perubahan-perubahan menyangkut subyeknya, status haknya dan perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanahnya merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak/sepurna menurut ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah yang melaksanakannya (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan

⁴⁹ Sutedi, Adrian, *Op Cit.*, hal. 112.

sebaliknya.⁵⁰ Dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, namun pada ayat (2) pasal tersebut menyebutkan apabila diatas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak lagi dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Mencermati ketentuan tersebut diatas, masih sangat terbuka kemungkinan adanya gangguan dari pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut atau merasa dirugikan dengan mengajukan keberatan kepada Kantor Pertanahan setempat dan kepada pemegang sertifikat hak atas tanah tersebut apabila penerbitan sertifikat hak atas tanah belum 5 (lima) tahun. Salah satu fenomena permasalahan dalam konteks hukum pertanahan nasional adalah seringnya muncul sertifikat ganda (bahkan ada yang lebih dari dua) yang berdasarkan rumusan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pengadaan Tanah dapat mengakibatkan kerugian kepada pembeli tanah yang beritikad baik.

Penerbitan sertifikat secara jelas juga sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pengadaan Tanah dalam Pasal 31

⁵⁰ Hutagalung, Arie Sukanti, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 2005, hal. 81.

disebutkan bahwa sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Jika di dalam buku tanah terdapat catatan yang menyangkut data yuridis, atau catatan yang menyangkut data fisik maupun data yuridis penerbitan sertifikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat yang diterima kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain. Sedangkan mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama dapat diterbitkan sertifikat sebanyak jumlah pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap pemegang hak bersama yang bersangkutan, yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama tersebut. Di samping itu bentuk, isi, cara pengisian dan penandatanganan sertifikat ditetapkan oleh Menteri.

Keberadaan sertifikat ganda yang sampai saat ini masih menjadi permasalahan dan belum dapat diselesaikan dikarenakan ada beberapa faktor-faktor hukum maupun non hukum. Dari sisi teori dan pendapat para pakar faktor-faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda adalah sebagai berikut :

1. Sertifikat ganda dapat terjadi karena beberapa kekeliruan teknis, yaitu:
 - a. Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.

- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
 - c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.
 - d. Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain tanpa diketahui oleh anak -anaknya dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya mensertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.
2. Terjadinya sertifikat ganda merupakan salah satu akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan, sertifikat hak atas tanah yang cacat hukum administratif adalah sertifikat hak atas tanah yang mengandung kesalahan antara lain sebagai berikut:
- 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 dan data fisik tidak benar; atau
 - i. kesalahan lainnya yang bersifat administratif
3. Terjadinya sertifikat ganda dipengaruhi oleh adanya faktor intern dan faktor ekstern. Faktor-faktor tersebut dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan.⁵¹

Faktor-faktor intern yang dimaksud adalah:

- a. Tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi. Faktor-faktor tersebut dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan.
- b. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai sumpah jabatannya.
- c. Ketidak-telitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Kantor Pertanahan selaku Instansi Pemerintah dalam membuat dan menerbitkan sertifikat tanah sangat tergantung pada data yang diterbitkan oleh instansi pemerintah lainnya seperti pemerintahan daerah/desa dan kantor pelayanan pajak.

⁵¹ Utoyo, Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Sertipikat Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat Dan Permasalahannya, 9 Juli 1992, hal. 5.

Faktor-faktor ekstern yang dimaksud adalah:

- a. Masyarakat masih kurang mengetahui dan memahami undang-undang dan peraturan pelaksanaan tentang pertanahan khususnya mengenai prosedur pembuatan sertifikat tanah.
- b. Persediaan tanah yang tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah dan ekonomi masyarakatnya itu sendiri.
- c. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah pertanian ke tanah non pertanian, mengakibatkan harga tanah terus melonjak tinggi.

Berdasarkan faktor-faktor munculnya sertifikat ganda tersebut memungkinkan adanya bentuk dari sertifikat ganda adalah: 1) *Pertama*, kedua atau lebih sertifikatnya asli tapi salah satunya asli tapi palsu. Artinya keduanya mempunyai salinan/arsip di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini dapat terjadi karena suatu bidang tanah yang sudah bersertifikat didaftarkan lagi pada Kantor Pertanahan, jadi keduanya memang asli produk BPN akan tetapi obyek/bidang tanahnya sama baik letak, posisi maupun luasnya; 2) *Kedua*, kedua sertifikat palsu, artinya kedua sertifikat tersebut tidak terdapat salinannya di Kantor Pertanahan/BPN atau tidak ada arsipnya; 3) *Ketiga*, salah satu atau lebih sertifikat tersebut merupakan bagian dari sertifikat yang lain. Hal ini terjadi karena bidang tanah yang didaftarkan seharusnya didaftarkan melalui proses pemecahan sertifikat induknya, atau sebaliknya penerbitan sertifikat yang satu harusnya merupakan penggabungan dari beberapa sertifikat yang lain; 4) *Keempat*, *overlapping* (tumpang tindih) yaitu ada dua atau lebih sertifikat yang tumpang

tindih satu dengan lainnya sehingga bagian yang tumpang tindih tersebut merupakan sertifikat ganda, karena sebagian tanahnya termasuk dalam sertifikat yang lain.

Tidak sedikit sertifikat yang cacat hukum yang berupa pemalsuan sertifikat, dan sertifikat ganda, yang antara lain disebabkan oleh tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab, disamping adanya orang yang berusaha untuk memperoleh keuntungan pribadi. Faktor kecerobohan petugas pendaftaran tanah juga menyertai lahirnya sertifikat cacat hukum yang disebabkan oleh kecerobohan/ketidaktelitian dalam menerbitkan sertifikat tanah, artinya petugas tidak meneliti dengan saksama padahal dokumen tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁵²

B. Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda

Peranan tanah bagi berbagai keperluan akan meningkat di era globalisasi dan liberalisasi perekonomian dewasa ini, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan bisnis. Hal ini akan meningkatkan pula kebutuhan akan dukungan berupa kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian kepastian hukum di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya.

⁵² Sutedi, Adrian, *Op Cit*, hal. 30

Terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan. Berkaitan dengan itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan untuk diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dimaksud.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Sementara itu, ketentuan hukum yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terselenggaranya pendaftaran tanah dalam waktu yang segera dengan hasil yang lebih memuaskan, maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 disempurnakan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut tetap mempertahankan tujuan dan sistem yang digunakan yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi 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) UUPA. Adapun bunyi dari masing-masing Pasal UUPA tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Pasal 19 UUPA:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - 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.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 19 ayat (2) huruf c, perlindungan hukum yang dimaksudkan yaitu pihak yang telah melakukan pendaftaran tanah menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah dijamin kepastian hukumnya oleh Pemerintah dengan mendapatkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagai tanda kepemilikan tanah.

Pasal 23 UUPA:

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Setiap peralihan hak milik atas tanah, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah. Sebagai Perlindungan hukum yang dimaksud

dalam Pasal 23 ayat (2), yaitu pendaftaran yang telah dilakukan atas peralihan dan penghapusan serta pembebanan pihak-pihak lain merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 32 UUPA:

- (1) Hak guna-usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir

Setiap peralihan dan penghapusan hak guna usaha atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Perlindungan hukum yang dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2), yaitu pendaftaran atas peralihan dan penghapusan hak guna usaha atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 UUPA:

- (1) Hak guna-bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna-bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Setiap peralihan dan hapusnya hak guna bangunan atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Perlindungan hukum yang dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2), yaitu pendaftaran atas peralihan dan hapusnya hak guna

bangunan atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnyanya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda selain disebutkan dalam pasal-pasal tersebut di atas, Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga memberikan perlindungan hukum yang menyatakan bahwa “Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan”.

Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Kaitannya dengan kasus peradilan perdata yang diperiksa dan diadili di Pengadilan Negeri Tangerang tentang sengketa tanah yang timbul dari sertipikat ganda, melahirkan pertanyaan yaitu sampai sejauh manakah perlindungan hukum yang dapat diberikan oleh Negara terhadap pemegang hak atas tanah. Sebagaimana dipahami bahwa hak untuk mendapat perlindungan hukum ini menyangkut bagaimana tugas, peran sekaligus tanggung jawab yang harus diemban kekuasaan beridentitas negara. Sebagai warga negara yang berhimpun dalam suatu identitas Negara tentu mempunyai hak yang bersifat asasi, yaitu hak keselamatan, keamanan dan

perlindungan hukum. Konsekuensi dari diakuinya hak-hak tersebut, maka tidak diperbolehkan satupun anggota masyarakat sebagai warga negara mendapat pelayanan yang tidak adil dari kekuasaan Negara.

Kemudian dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, bahwa “dalam hal 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 lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen dalam Negeri, dan merupakan suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi Pengaturan, Penggunaan, Penguasaan dan Pemilikan tanah, Pengukuran Hak-hak Tanah, Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, dan lain-

lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.⁵³

Maka fungsi dan tugas peranan BPN untuk mencegah terjadinya sertifikat ganda tidak ada jalan lain harus mengoptimalkan administrasi pertanahan dan pembuatan peta pendaftaran tanah. Hal ini harus dilakukan untuk mencegah terjadinya sertifikat ganda. Dengan adanya peta pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yang baik, kesalahan penempatan letak dan batas dapat diketahui sedini mungkin. Terhadap sertifikat cacat hukum tersebut harus dilakukan pemblokiran (diberi catatan pada buku tanah), dihentikan (prosesnya ditahan), dimatikan (nomor haknya dicoret dari buku tanah), dibatalkan bila kasusnya telah selesai.⁵⁴

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional telah disebutkan fungsi dan tugas BPN upaya pemetaan dalam Pasal 3 huruf e, Pasal 9 ayat (1) dan (2) bahwa :

Pasal 3 huruf e yang mengatakan bahwa:

“Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan”.

Pasal 9 ayat (1) yang mengatakan bahwa:

“Deputi bidang survei, pengukuran, dan pemetaan adalah unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala”.

Pasal 9 ayat (2) yang mengatakan bahwa:

“Deputi bidang survei, pengukuran, dan pemetaan mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan”.

⁵³ Chomzah, Ali Achmad, *Op Cit*, hal. 9

⁵⁴ Sutedi, Adrian, *Op Cit*, hal. 11

Hal ini juga menurut Eddy Ruchiyat berpendapat dalam bukunya “Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi” upaya pencegahan sertifikat ganda yaitu dengan secara terus-menerus dilakukan adalah melengkapi peta-peta Pendaftaran Tanah di wilayah yang belum tersedia peta tersebut. Dengan tersedianya peta Pendaftaran Tanah secara lengkap diharapkan sertifikat ganda dapat dicegah penerbitannya.⁵⁵

Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah mempunyai sasaran untuk mencapai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, oleh karenanya setiap permasalahan yang timbul pada saat sengketa yang bergulir di pengadilan harus melalui proses pembuktian. Dari sisi kepastian hukum, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memang lebih memberikan jaminan yang cukup kuat dibandingkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak menentukan suatu jangka waktu tertentu untuk memberikan kepastian, sehingga sertipikat sebagai tanda bukti pemilikan tanah masih dapat dibatalkan apabila ada bukti data yang dipergunakan sebagai dasar penerbitannya cacat. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu lima tahun setelah diterbitkan, maka sertipikat tanah tidak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.⁵⁶

Penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan adalah perbuatan hukum dalam bidang tata usaha negara. Dalam hal ini, Badan

⁵⁵ Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung: Alumni, 1999, hal. 132.

⁵⁶ Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2003, hal. 187-188.

Pertanahan Nasional selaku instansi tata usaha negara melaksanakan tugasnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penerbitan sertipikat hak atas tanah telah melalui proses atau tahapan yang ditentukan oleh peraturan mengenai pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang diperbaharui dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Oleh karenanya penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional bersifat konstitutif, yaitu keputusan administrasi pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukumnya adalah negara menjamin dan melindungi pemilik sertipikat hak atas tanah.

Hubungan penerbitan sertipikat hak atas tanah dan kepastian hukum adalah hubungan sebab akibat. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah menetapkan kepastian hukum yang lebih baik dibanding dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961. Jika pada PP Nomor 10 tahun 1961, belum ditentukan batas waktu bagi pihak ketiga untuk menggugat pemilik sertipikat hak atas tanah, sebaliknya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam Pasal 32 ayat (2) menentukan batas waktu bagi pihak ketiga untuk menggugat, yakni lima tahun sejak dikeluarkannya sertipikat hak atas tanah tersebut.

Meskipun prinsip *rechtsverwerking* diterapkan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti pemilikannya, prinsip *rechtsverwerking* akan menjadi tidak efektif atau tidak dapat memberikan perlindungan hukum serta dapat merugikan bagi pihak yang memiliki tanah namun tidak dapat membuktikan dengan alat bukti sertipikat hak atas tanah. Perlindungan hukum juga sulit

diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang memperoleh hak atas tanah hanya dengan berdasarkan asas itikad baik.⁵⁷

Pasal 1320 sampai dengan Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdapat suatu penegasan bahwa persetujuan mengakibatkan batal apabila mengandung paksaan, penipuan, kekhilafan, ketidakcakapan si pembuat dan tanpa sebab (*causa tak halal*). Dengan demikian apabila di dalam proses peralihan atau perolehan sertipikat hak atas tanah terdapat unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1320 sampai dengan Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka sertipikat tanah yang dipunyai seseorang belum menunjukkan orang tersebut sebagai pemegang hak yang sebenarnya. Dalam keadaan yang demikian, sertipikat hak atas tanah setiap waktu dapat dibatalkan apabila ternyata ada pihak lain yang dapat membuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik yang sebenarnya.

Berbeda dengan sistem pendaftaran tanah positif, yaitu tanda bukti hak seseorang atas tanah adalah mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Apabila ternyata terdapat bukti yang cacat, menunjukkan cacat hukum dari perolehan hak tersebut, maka ia tidak dapat menuntut pembatalan, kecuali tuntutan pembayaran ganti kerugian.⁵⁸ Jikalau ternyata terdapat kesalahan atau kekhilafan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, harus melalui mekanisme hukum untuk memperbaiki akibat hukumnya. Dalam kejadian ini tentu ada pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan berhak atas dan harus diberikan kompensasi kerugian. Dasar untuk mengajukan ganti rugi adalah berdasar Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁵⁷ Soerodjo, Irawan, *Op Cit.*, hal. 191.

⁵⁸ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 1991), hal. 31.

Sertifikat ganda jelas membawa akibat ketidakpastian hukum pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Beberapa persoalan yang muncul akibat sertifikat ganda adalah siapa yang berwenang untuk membatalkan salah satu dari dua sertifikat. Oleh karena itu, pengadilan harus menentukan, menilai, serta memutus siapakah yang berhak memiliki tanah terperkara berdasarkan bukti-bukti dan kesaksian para saksi. Apabila pengadilan telah memutus perkara pemilikan tanah yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), pihak yang dimenangkan harus mengajukan permohonan kepada Kepala BPN/Kantor Pertanahan, yang membatalkan sertifikat pihak yang dikalahkan.

Memperhatikan yurisprudensi Mahkamah Agung, telah ditegaskan mengenai instansi mana yang berwenang membatalkan sertifikat, yakni:

1. Putusan Mahkamah Agung No. 350 K/Sip/1968 tanggal 3 Mei 1969:
“Untuk menyatakan batal surat bukti hak milik (sertifikat) yang dikeluarkan oleh instansi agraria secara sah tidak termasuk wewenang Pengadilan, melainkan semata-mata wewenangnya administrasi, sehingga pihak yang oleh pengadilan dimenangkan wajib meminta pembatalan surat bukti hak milik (sertifikat) itu kepada instansi Agraria berdasarkan putusan pengadilan yang diperolehnya itu”.
2. Putusan Mahkamah Agung No. 716/K/Sip/1973 tanggal 5 September 1973:
*“Pengeluaran/pencabutan dan pembatalan surat sertifikat adalah semata-mata wewenang Kantor Pendaftaran Tanah dan pengawasan Pendaftaran Tanah, bukan termasuk wewenang Pengadilan Negeri”.*⁵⁹

Dari dua putusan Mahkamah Agung tersebut pengadilan tidak boleh hanya menilai siapakah yang berhak atas sertifikat tersebut. Hakim harus membuktikan, meneliti dan memeriksa asal-usul pemilikan tanah di samping segala keterangan yang tercantum dalam sertifikat, apakah keterangan dalam sertifikat itu benar atau

⁵⁹ Sutedi, Adrian, *Op Cit*, hal. 12

tidak, apakah sertifikat mempunyai kekuatan hukum atau tidak. Hakim dapat menganggap keterangan yang dituangkan dalam sertifikat sebagai hal yang benar, dan mempunyai kekuatan hukum jika menurut faktanya benar, dan adanya alat pembuktian lain yang lebih kuat dan dapat memberikan pembuktian.

Mencermati ketentuan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, segala masalah yang menyangkut hasil putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, maka BPN/Kantor Pertanahan harus tunduk pada putusan pengadilan untuk membatalkan sertifikat tanah bagi pihak yang dikalahkan. Namun, mekanisme tersebut menjadi semakin berlarut-larut bahkan dalam kasus-kasus sensitif menjadi tidak dapat diselesaikan.

Jika salah satu dari dua sertifikat tanah yang terbit secara ganda itu dalam penerbitannya ternyata ada kekeliruan yang menyangkut teknis kadastral, maka dalam hal yang demikian ini tidak perlu dipersoalkan kepemilikan tanahnya lewat Pengadilan tetapi kesalahan penerbitan sertifikat tanah yang menyangkut segi teknis kadastral ini cukup akan dibatalkan oleh Kepala BPN/Kantor Pertanahan. Untuk membatalkan sertifikat tanah (terkecuali kekeliruan yang menyangkut teknis kadastral), harus dipersoalkan terlebih dahulu di muka persidangan pengadilan negeri siapakah yang berhak atas tanah.

Sehubungan dengan penilaian siapakah yang berhak memiliki tanah yang diperkarakan yang telah diterbitkan sertifikat tanah secara ganda itu, maka para pihak yang berperkara jelas meminta dinyatakan sah secara hukum sebagai bukti pemegang hak atas tanah. Daya pembuktian sertifikat tidak bisa dilepaskan dari kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara, yakni Kepala BPN/Kantor Pertanahan yang telah menempatkan tanda tangannya pada sertifikat yang tentunya dipercaya

oleh orang yang namanya tercantum dalam sertifikat. Di dalam daya pembuktian terdapat daya pembuktian materil dan daya pembuktian formil. Daya pembuktian materil, isi keterangan berlaku sebagai kebenaran terhadap siapa pun dan orang yang namanya tercantum dalam sertifikat serta untuk kemanfaatannya, untuk keperluan siapa keterangan itu diberikan. Adapun daya pembuktian formil, Kepala/Kantor Pertanahan menerangkan apa yang berada di atas tanda tangannya dan orang yang tercantum dalam sertifikat benar-benar pemiliknya.

Pembatalan sertifikat tanah dikonkretkan dengan membatalkan keputusan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan dalam hal :

1. Adanya cacat hukum dalam penerbitan sertifikat, sebagaimana ditemukan sendiri oleh Kepala Pertanahan yang bersangkutan.
2. Adanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang harus dilaksanakan. Amar putusan Pengadilan tersebut harus secara tegas memerintahkan pembatalan keputusan pemberian hak yang bersangkutan.⁶⁰

Berdasarkan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa:

1. Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku, apabila data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
2. Dalam hal ada suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat menuntut pelaksanaan atas hak tersebut apabila dalam 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan melakukan penguasaan atau penerbitan sertifikat tersebut.

⁶⁰ *Ibid*, hal. 13-14

Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disebutkan bahwa “pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Seperti dimaklumi bahwa untuk penerbitan sertifikat diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan penerbitan sertifikat tersebut. Penjelasan baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait memiliki peluang untuk terjadinya pemalsuan, kadaluarsa bahkan adakalanya tidak benar atau fiktif sehingga timbul sertifikat cacat hukum.

Perlindungan di atas dapat diberikan jika setiap sertifikat atas tanah yang terbit diketahui dengan pasti letak atau lokasinya dimuka bumi. Dengan demikian setiap usaha untuk mensertifikatkan tanah yang sama dapat segera diketahui dan dicegah oleh BPN. Akan tetapi masih saja ada tanah bersertifikat yang tidak diketahui lokasinya yang disebabkan oleh ketidaktersediaan peta.

Peta disini merupakan informasi penting yang menggambarkan letak seluruh bidang tanah dipermukaan bumi. Jika sebuah sertifikat yang diterbitkan tidak dipetakan dalam sebuah peta akibat tidak adanya sarana pada saat itu, maka bidang tanah itu memiliki potensi untuk lahir sertifikat ganda. Dalam hal seseorang dengan bukti-bukti tanah yang menyakinkan meminta pembuatan sertifikat di BPN, maka tidak ada bukti yang kuat untuk mencegah lahirnya sertifikat ganda.

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

Pengadilan. Dalam sengketa kasus Penerbitan Sertipikat Ganda (*Overlapping*) melalui mediasi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pematang, untuk menangani sengketa pertanahan, secara struktural menjadi tugas dan fungsi Sub Direktorat Penyelesaian Sengketa Hukum pada BPN, Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Sub Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Selain itu berdasarkan PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1999, dibentuk Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional yang secara fungsional bertugas untuk membantu penanganan sengketa pertanahan. Ketentuan tersebut berlaku mutatis-mutandis bagi Kantor Wilayah BPN Propinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁶¹

Penyelesaian melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penanganan permasalahan sengketa kasus Penerbitan Sertipikat Ganda (*Overlapping*) Hak Atas Tanah, dilakukan melalui langkah-langkah:

1. Adanya Pengaduan.

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

⁶¹ Badan Pertanahan Nasional, *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*. Jakarta: 15 Juli 2003, hal. 13.

bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah.

2. Penelitian dan Pengumpulan Data

Setelah berkas pengaduan diterima pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data/administrasi maupun hasil di lapangan/fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut. Apabila dirasa data yang disampaikan tersebut masih kurang lengkap, BPN akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran ke Kepala Kantor Wilayah BPN Kabupaten/Kota setempat letak tanah yang disengketakan. Apabila data tersebut dirasa sudah lengkap kemudian dilakukan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur kewenangan dan penerapan hukumnya.

3. Pencegahan Mutasi

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

4. Pelayanan secara Musyawarah / Mediasi

Penyelesaian melalui cara musyawarah merupakan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, seringkali menempatkan pihak instansi/Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara

kekeluargaan ini, sehingga diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan tekanan-tekanan, justru mengemukakan cara penyelesaiannya.

Sengketa tanah yang disampaikan kepada BPN untuk diselesaikan, diselesaikan dengan para pihak-pihak yang bersengketa dipertemukan dan diselesaikan dengan cara musyawarah/mediasi. Cara musyawarah ini dilakukan BPN sebagai mediator dalam menyelesaikan hak atas tanah secara damai dan saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa, dengan perincian:

- a. Status dan Letak Tanah Obyek Sengketa
 - b. Para Pihak yang Bersengketa
 - c. Pokok Permasalahan
 - d. Penanganan Permasalahan
 - e. Kesimpulan Berdasarkan hal tersebut di atas
5. Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di Bidang Pertanahan oleh Kepala BPN

Dalam praktek masih banyak yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan langsung kepada Kepala BPN. Begitu juga permohonan pembatalan sertifikat hak atas tanah yang didasarkan adanya putusan pengadilan atau musyawarah bersama dengan mediasi dan mediator oleh Kantor Pertanahan yang berkekuatan hukum tetap. Maka sebagian besar diajukan kepada Kepala BPN dan sebagian pula diajukan melalui Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan diteruskan melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah di uraikan di atas maka dapat di tarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Faktor-faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah, antara lain karena keliruan teknis saat dilakukan saat pengukuran, adanya surat bukti atau pengakuan hak (ketidakbenaran, kepalsuan, atau sudah tidak berlaku), seketa tanah waris; akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi; dan adanya faktor intern dan ekstern instansi Kantor Pertanahan.
2. Perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda yaitu mendapatkan perlindungan hukum sebagaimana dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2), dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1), bahwa surat-surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Jikalau ternyata terdapat kesalahan atau kekhilafan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, harus melalui mekanisme hukum untuk memperbaiki akibat hukumnya. Kejadian ini tentu ada pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan berhak atas dan harus diberikan kompensasi kerugian, dasar untuk mengajukan ganti rugi adalah berdasar Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

B. Saran

1. Pemerintah harus mengambil keputusan bahwa satu-satunya lembaga yang mengurus administrasi pertanahan hanyalah Badan Pertanahan Nasional dan lembaga lainnya hanya mengikuti petunjuk atau aturan-aturan yang dikeluarkan oleh BPN. Peta pendaftaran tanah yang merupakan basis data pendaftaran tanah yang dimiliki BPN sebaiknya dimanfaatkan secara benar sehingga tidak akan muncul lagi sebidang tanah yang memiliki sertifikat ganda. Apabila terjadi maka akan diketahui dari peta pendaftaran tanah yang dimiliki oleh BPN.
2. Hendaknya pejabat Kantor Pertanahan lebih meningkatkan upaya pencegahan penerbitan sertipikat ganda dengan melakukan pendaftaran tanah dengan lebih teliti, cermat dan seksama terutama pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah menggunakan sistem publikasi positif sehingga pemegang hak atas tanah benar-benar mendapat perlindungan yang mutlak atas kepemilikan sertipikat hak milik atas tanah tersebut dan tidak dapat diganggu gugat kembali.
3. Masyarakat hendaknya dalam melakukan transaksi jual beli hak atas tanah perlu adanya prinsip kehati-hatian, karena demi mencegah adanya kerugian yang ditimbulkan setelah proses jual beli tersebut, salah satunya timbul sengketa sertipikat ganda dengan letak tanah tumpang tindih seluruhnya maupun sebagian.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Badan Pertanahan Nasional, *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*. Jakarta: 15 Juli 2003.
- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan Seri III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri IV Pengadaan Tanah Untuk Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Dewi, Eli Wuria, *Mudahnya Mengurus Sertifikat Tanah Dan Segala Perizinannya*, Yogyakarta: Buku Pintar, 2014.
- Encholas, John M. & Shadily, Hasan, *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia. 1990.
- Hadikusuma, Hilman, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003.
- Hermit, Herman, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemd, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Hutagalung, Arie Sukanti, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 2005.
- Isnur, Eko Yulian, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012.
- Limbong, Bernhard, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margareta Pustaka, 2012.
- Lubis, Mhd. Yamin & Lubis, Abd. Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999.

- Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung: Alumni, 1999.
- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 1991.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugu Pustaka, 2005.
- Setiabudi, Jayadi, *Pedoman Pengurusan Surat Tanah Dan Rumah Beserta Perizinannya*, Yogyakarta: Buku Pintar, 2015.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2008.
- Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2003.
- Suratman & Dillah, H. Philips, *Metode Penelitian Hukum Dilengkapi Tata Cara Dan Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Bandung: AlfaBeta, 2014.
- Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Syamsudin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Utoyo, Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Sertipikat Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat Dan Permasalahannya, 9 Juli 1992.
- Wibawanti, Erna Sri & Murjiyanto, R., *Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*, Yogyakarta: Liberty, 2013.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut UUPA*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*.
- Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang *Badan Pertanahan Nasional*.