

## BAB 2 PEMBAHASAN

### 2.1 Pendaftaran Tanah

#### 2.1.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan, dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut adalah mengenai kepastian hak atas tanah yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum kepemilikan tanah.

Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, dalam Pasal 19 UUPA telah diatur ketentuan dasar pendaftaran tanah sebagai berikut :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) 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.<sup>18</sup>

Kepastian hukum yang dimaksud dalam ketentuan diatas meliputi :

- a. kepastian mengenai subyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut;
- b. kepastian mengenai obyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah.<sup>19</sup>

Dengan adanya pendaftaran tanah seseorang dapat secara mudah memperoleh keterangan-keterangan berkenaan dengan sebidang tanah seperti hak yang dimiliki, luas tanah, letak tanah, apakah telah dibebani dengan hak tanggungan atau tidak. Dengan demikian penyelenggaraan pendaftaran tanah atau

---

<sup>18</sup> Indonesia (a), *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, UU No. 5, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, ps. 19.

<sup>19</sup> Effendi, *op. cit.*, hlm. 20-21.

pendaftaran hak atas tanah yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 telah menggunakan asas publisitas dan asas spesialisitas. Asas publisitas tercermin dengan adanya pendaftaran tanah yang menyebutkan subyek haknya, jenis haknya, peralihan dan pembebanannya. Sedangkan asas spesialisitas tercermin dengan adanya data-data fisik tentang hak atas tanah tersebut seperti luas tanah, letak tanah, dan batas-batas tanah. Asas publisitas dan asas spesialisitas ini dimuat dalam suatu daftar guna dapat diketahui secara mudah oleh siapa saja yang ingin mengetahuinya, sehingga siapa saja yang ingin mengetahui data-data atas tanah itu tidak perlu lagi mengadakan penyelidikan langsung ke lokasi tanah yang bersangkutan karena segala data-data tersebut dengan mudah dapat diperoleh di Kantor Pertanahan. Oleh karenanya setiap peralihan hak atas tanah tersebut dapat berjalan lancar dan tertib serta tidak memakan waktu yang lama.

Berdasarkan hal-hal diatas, maka jelaslah bahwa maksud dan tujuan pemerintah mendaftarkan tanah atau mendaftarkan hak atas tanah adalah guna menjamin adanya kepastian hukum berkenaan dengan hal ihwal sebidang tanah yaitu dalam rangka pembuktian jika ada persengketaan dan atau dalam rangka membuka hal ihwal tanah tersebut. Disinilah letak hubungan antara asas publisitas dan asas spesialisitas dalam pelaksanaan suatu pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah di Indonesia.<sup>20</sup>

Penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah ditetapkan dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian dalam perkembangannya disempurnakan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mulai berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997 dan telah mendapat pengaturan lebih lengkap dan lebih rinci dalam ketentuan pelaksanaannya yaitu dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 (PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997) yang mulai berlaku juga pada tanggal 8 Oktober 1997.

Pengertian pendaftaran tanah tercantum dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 42-43.

yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan mengenai asas-asas tersebut adalah sebagai berikut :

a. Asas sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman

Dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Asas terjangkau

Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan 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

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

e. Asas terbuka

Dimaksudkan data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

### 2.1.2 Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 meliputi :

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah negara.

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Sedangkan obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.<sup>21</sup>

### 2.1.3 Tujuan dan Fungsi Pendaftaran Tanah

Dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, tujuan pendaftaran tanah tidak dinyatakan dengan tegas. Pendaftaran tanah yang dinyatakan dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 bertujuan untuk :

- 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;
- 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 satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Adapun fungsi pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Akan

<sup>21</sup> Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 476-477.

tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran tanah mempunyai fungsi lain, yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu. Artinya tanpa dilakukan pendaftaran, perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum. Ini misalnya berlaku bagi pendaftaran hipotik/hak tanggungan. Sebelum didaftar di Kantor Pertanahan, hipotik/hak tanggungan itu belum mengikat secara hukum. Pendaftaran jual beli atau hibah atau tukar menukar bukan berfungsi untuk sahnya perbuatan itu, tetapi sekedar memperoleh alat bukti mengenai sahnya perbuatan itu. Alat bukti itu adalah sertipikat yang didalamnya disebut adanya perbuatan hukum itu dan bahwa pemiliknya sekarang adalah pembeli atau yang menerima hibah atau yang memperoleh penukaran.<sup>22</sup>

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah akan membawa akibat diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sertipikat tanah kepada pihak yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak atas tanah yang dipegangnya itu. Disinilah letak hubungan antara maksud dan tujuan pendaftaran tanah dengan maksud dan tujuan pembuat UUPA yaitu menuju cita-cita adanya kepastian hukum berkenaan dengan hak-hak atas tanah yang umumnya dipegang oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

#### **2.1.4 Kegiatan Pendaftaran Tanah**

Kegiatan pendaftaran tanah merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA. Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan para pemilik tanah mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan haknya.

Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya, sedangkan data yuridis adalah keterangan tentang status hukum bidang tanah dan

---

<sup>22</sup> Effendi Perangin-angin (a), *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Cet. 4, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, Juni 1994), hlm. 96

satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya, dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang membebaninya. Dengan sertipikat tanah, maka kepastian berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek hak, dan obyek haknya menjadi nyata. Oleh karena itu, dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti yang lain.

Lingkup pekerjaan pendaftaran tanah meliputi :

- a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat-surat ukur. Dari peta pendaftaran dan surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai letak, batas, dan luas tanah yang bersangkutan;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. Termasuk dalam kegiatan ini adalah pendaftaran atau pencatatan hak-hak lain, baik hak-hak atas tanah maupun hak jaminan, serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftar itu. Selain mengenai status tanahnya, pendaftaran ini memberikan keterangan tentang subyek haknya yaitu siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yaitu sertipikat.<sup>23</sup>

UUPA dan PP Nomor 10 Tahun 1961 telah meletakkan dua kewajiban pokok bagi pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu :

1. Kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kewajiban tersebut meliputi :
  - a. pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak atas tanah dan peralihan haknya;
  - c. pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kewajiban yang menjadi beban pemerintah ini lazim disebut dengan pendaftaran tanah.
2. Kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah yang dimilikinya. Adapun hak-hak atas tanah yang wajib didaftarkan tersebut adalah hak milik (Pasal 23 UUPA), hak guna usaha (Pasal 32

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 97.

UUPA), hak guna bangunan (Pasal 38 UUPA), dan hak pakai (Pasal 43 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah).

Kewajiban yang menjadi beban pemegang hak atas tanah ini lazim disebut dengan pendaftaran hak atas tanah.

Dengan demikian terdapat perbedaan antara pendaftaran tanah dan pendaftaran hak atas tanah. Pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, sedangkan pendaftaran hak atas tanah adalah kewajiban bagi setiap pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan haknya.<sup>24</sup>

Kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana diuraikan diatas dilaksanakan melalui dua cara yaitu :

a. Pendaftaran tanah secara sistematis.

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

b. Pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan atau inisiatif dari pemilik tanah secara individual atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah secara masal dengan biaya dari pemilik tanah itu sendiri.<sup>25</sup>

### 2.1.5 Sistem Pendaftaran Tanah

---

<sup>24</sup> Effendi, *op. cit.*, hlm. 47-48.

<sup>25</sup> Adrian Sutedi (b), *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006), hlm. 29.

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum pendaftaran tanah dan sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan.

Terdapat dua macam sistem pendaftaran tanah yaitu :

1. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*);
2. Sistem pendaftaran hak (*registration of title*).

Persamaan dari kedua sistem pendaftaran tersebut adalah baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan antara lain perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, dan hak apa yang dibebankan. Dalam kedua sistem pendaftaran tersebut akta merupakan sumber data yuridis.

Perbedaannya adalah :

- a. pada sistem pendaftaran akta, pendaftaran berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya dengan cara mendaftarkan akta. Akta itulah yang didaftar oleh pejabat pendaftaran tanah yang bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.
- b. pada sistem pendaftaran hak, pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan status seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan akta yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Dalam sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran hak oleh pejabat pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.<sup>26</sup>

Selanjutnya dikenal dua macam asas hukum pendaftaran tanah yaitu :

---

<sup>26</sup> Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 76-78.



1. Asas itikad baik

Asas itikad baik menyatakan bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Tujuannya yaitu melindungi orang yang dengan itikad baik untuk memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang yang sah. Guna melindungi orang yang beritikad baik inilah, maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti sehingga asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam asas ini adalah sistem positif.

Dalam sistem positif, daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, sehingga orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya. Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak.

2. Asas *nemo plus juris*

Asas *nemo plus juris* menyatakan bahwa orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.

Dalam sistem negatif, daftar umum tidak mempunyai kekuatan bukti, sehingga terdaptarnya seseorang dalam daftar umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi orang yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang menjadi enggan untuk mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif. Adapun kelebihanannya adalah pendaftaran yang dilakukan lancar atau cepat

dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.<sup>27</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa sistem pendaftaran tanah berkaitan dengan kegiatan publikasi berupa penyajian data yang dihimpun secara terbuka bagi umum di Kantor Pertanahan berupa daftar-daftar dan peta, sebagai informasi bagi umum yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang terdaftar. Sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan dan sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar tergantung pada sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Secara umum dikenal dua sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.<sup>28</sup>

#### 1. Sistem Publikasi Positif

Dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar-benar diteliti bahwa orang yang mengajukan pendaftarannya memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut, dalam arti ia memperoleh tanah ini dengan sah dari pihak yang benar-benar berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut dan batas-batas tanah tersebut adalah benar adanya. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem ini mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan "*title by registration*" (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu "*indefeasible title*" (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan "*the register is everything*" (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk mendapatkan kembali tanah yang bersangkutan. Jika pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali

---

<sup>27</sup> Sutedi (a), *op. cit.*, hlm. 117-118.

<sup>28</sup> Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 80.

haknya. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian (compensation) berupa uang. Untuk itu negara menyediakan apa yang disebut suatu “*assurance fund*”.<sup>29</sup>

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga mutlak adanya register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Dalam sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah mengadakan pengujian kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta. Sistem publikasi positif ini akan menghasilkan suatu produk hukum yang dijamin kebenarannya oleh pemerintah dan oleh karena itu tidak bisa diganggu gugat, sehingga dapat disimpulkan bahwa segi negatif dalam sistem publikasi positif adalah tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertipikat tersebut karena negara menjamin kebenaran data yang disajikan.

Secara umum, stelsel positif dapat dilihat pada hal-hal sebagai berikut :

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah diberikan tugas untuk meneliti secara materiil dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta.
2. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak mempunyai wewenang mengalihkan haknya.

Campur tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Kantor Pertanahan terhadap peralihan-peralihan hak atas tanah memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar benar-benar yang berhak tanpa menutup kesempatan kepada yang berhak sebenarnya untuk masih dapat mempersoalkannya.<sup>30</sup>

## 2. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu,

---

<sup>29</sup> Sutedi (a), *op. cit.*, hlm. 121-122.

<sup>30</sup> Sutedi (b), *op. cit.*, hlm. 65.

sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan.

Secara umum, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif mempunyai karakteristik yakni :

1. Pemindehan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindehan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum;
2. Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui;
3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya;
4. Tidak seorangpun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik;
5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>31</sup>

Pendaftaran tanah sistem publikasi negatif tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang hak yang baru. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* bahwa orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dimilikinya. Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 59-60.

negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.<sup>32</sup> Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah.

Bagi pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya tanpa mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah. Sedangkan kelemahannya adalah tidak terjaminnya kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menanggung sendiri resikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya. Pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Dengan demikian sistem publikasi negatif mengandung kelemahan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum.

Jadi ciri pokok sistem publikasi negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 81-82.

<sup>33</sup> Sutedi (b), *loc. cit.*

Stelsel negatif memang telah memunculkan dampak terhadap kepastian hukum itu sendiri. Pemegang hak atas tanah yang dapat membuktikan bukti-bukti yang sah akan dilindungi oleh hukum yang berlaku. Jangkauan kekuatan pembuktian setipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA diberikan dengan syarat 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, dan orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama lima tahun sejak dikeluarkan sertipikat itu orang yang merasa memiliki tanah tidak mengajukan gugatan pada pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan *itikad baik* dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau oleh badan hukum yang mendapat persetujuannya.

*Asas itikad baik* memberikan perlindungan kepada orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Namun *asas itikad baik* ini, menurut Hoge Raad, merupakan doktrin yang merujuk kepada kerasionalan dan kepatutan (*redelijkheid en billijkheid*), sehingga pembuktian *itikad baik* atas pemilikan hak atas tanah lebih banyak melalui pengadilan. *Asas itikad baik* dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan.

Dalam *asas hukum nemo plus iuris*, seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), yang berakibat perbuatan hukum tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut. *Asas nemo plus iuris* memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan pihak lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Karena itu *asas nemo plus iuris* selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan

kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat dari orang yang merasa sebagai pemiliknya.

Berdasarkan asas *nemo plus iuris*, maka penguasaan sesuatu hak atas tanah oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut kembali haknya yang telah dialihkan tanpa sepengetahuannya dari siapapun dimana hak itu berada. Hal ini sangat penting untuk memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Umumnya asas ini berlaku dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif.<sup>34</sup>

Sekalipun suatu negara menganut salah satu asas hukum atau sistem pendaftaran tanah, tetapi tidak ada yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum atau sistem pendaftaran tanah karena asas hukum atau sistem pendaftaran tanah tersebut mempunyai kekurangan dan kelebihan masing-masing, sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri. Dalam praktik, kedua sistem ini tidak pernah digunakan secara murni. Sistem publikasi positif memberi beban terlalu berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran, negara harus menanggung akibat dari kesalahan itu. Dalam hukum pendaftaran tanah hak barat, dahulu ada dikenal sebagai lembaga *acquisitive verjaring* yang dapat mengakhiri kelemahan sistem publikasi negatif. Akan tetapi lembaga ini sudah tidak ada lagi seiring dengan tidak adanya lagi tanah-tanah hak barat dan dengan dicabutnya pasal yang mengaturnya oleh UUPA. Lembaga yang dapat menggantinya adalah lembaga yang dikenal dengan sebutan *rechtsverwerking* yang dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada para pemegang sertipikat.<sup>35</sup>

#### 2.1.6 Pendaftaran Tanah di Indonesia

Mengenai sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA dikemukakan oleh para ahli hukum yang mengemukakan pandangannya masing-masing. A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang dianut

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 62-65.

<sup>35</sup> Sutedi (a), *op. cit.*, hlm. 114.

dalam UUPA disamping menganut sistem positif juga sistem negatif. Sedangkan menurut Maria Sumardjono, sistem pendaftaran tanah yang dipakai di Indonesia adalah sistem positif sekalipun secara tidak langsung. Sistem pendaftaran tanah yang dianut sekarang adalah sistem buku tanah, dimana yang dibukukan adalah hak-haknya (*registration of title*).

Demikian juga menurut Boedi Harsono, sesungguhnya pendaftaran tanah di negara kita menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, tetapi bukan maksudnya akan menggunakan apa yang disebut sistem positif. Ketentuan tersebut tidak memerintahkan dipergunakannya sistem positif, karena sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menuntut orang yang namanya tercantum dalam sertipikat dalam waktu lima tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu. Jadi pendaftaran hak yang diatur dalam peraturan pemerintah ini tidaklah mutlak, karena orang yang terdaftar dalam buku tanah tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat orang yang berhak. Bahwa sistem yang dipergunakan dalam UUPA bukanlah sistem negatif yang murni melainkan sistem negatif yang bertendensi positif. Pengertian negatif disini adalah bahwa keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan.

Pendapat serupa dikemukakan oleh Mariam Darus Badruzaman bahwa stelsel pendaftaran menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 lebih tepat dinamakan stelsel campuran antara stelsel negatif dan stelsel positif. Pendaftaran tanah memberikan perlindungan kepada pemilik yang berhak (stelsel negatif) dan menyempurnakannya dengan mempergunakan unsur stelsel positif. UUPA telah mengambil ciri-ciri dari pada kedua stelsel tersebut. Stelsel negatif ternyata dari perlindungan yang diberikan UUPA kepada pemilik yang sebenarnya dan stelsel positif dari campur tangan pemerintah untuk meneliti kebenaran peralihan itu. Pengambilan unsur-unsur sistem positif di lembaga pendaftaran tanah lebih menjamin usaha-usaha untuk mendapatkan kepastian hukum. Para pejabat berhak menjajaki proses terjadinya peralihan dan berhak menolak pembuatan akta



peralihan hak ataupun menolak melakukan pendaftaran tanah jika dilihat adanya syarat-syarat yang tidak terpenuhi. Penggunaan ciri-ciri stelsel positif dapat menutupi kelemahan-kelemahan stelsel negatif. Bagi masyarakat yang masih perlu mendapat bimbingan hal ini merupakan bantuan yang besar untuk mencegah terjadinya hal-hal yang dapat menimbulkan kerugian pada pemilik yang sebenarnya dan para pembeli. Menurut sistem pendaftaran tanah di Indonesia juga disebut *Quasi Positif* (positif yang semu). Adapun ciri-ciri sistem quasi positif adalah :

1. nama yang tercantum dalam daftar buku tanah adalah pemilik tanah yang benar dan dilindungi oleh hukum. Sertipikat adalah tanda bukti hak yang kuat, bukannya mutlak;
2. setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur dan penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan (*Openbaar Beginsel*);
3. setiap persil batasnya diukur dan digambar dengan peta pendaftaran tanah, dengan melihat kembali batas persil, apabila dikemudian hari terdapat sengketa;
4. pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertipikat dapat dicabut melalui proses putusan Pengadilan Negeri atau dibatalkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional apabila terdapat cacat hukum;
5. pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi kepada masyarakat karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah, melainkan masyarakat sendiri yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan melalui proses Pengadilan Negeri untuk memperoleh haknya serta ganti rugi.

Disisi lain Abdurrahman menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif dimana segala kekurangan yang ada pada sistem negatif dan sistem positif sudah dapat diatasi. Sistem ini pada masa sekarang sangat cocok dengan keadaan di negara kita sekalipun memang harus diakui akan perlunya diadakan beberapa penyempurnaan guna disesuaikan dengan perkembangan dan kemajuan.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Sutedi (b), *op. cit.*, hlm. 63-67.

Menurut Bachtiar Effendi, pendaftaran tanah dengan sistem positif sudah saatnya untuk ditinggalkan, karena dengan sistem positif sertipikat tanah merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Dengan demikian akan dihindari tumpang tindihnya sertipikat tanah sehingga apa yang diharapkan suatu kepastian hukum pemegangan hak atas tanah akan dapat terlaksana. Dalam praktik peradilan di Indonesia seringkali dijumpai adanya sengketa sertipikat tanah yang tumpang tindih, atau zegel tanah berhadapan dengan sertipikat tanah yang bernilai “kuat”. Dengan kata lain, karena UUPA menganut sistem negatif maka terhadap mereka yang merasa berhak atas sebidang tanah selalu terbuka kesempatan untuk dapat mengajukan persoalannya melalui Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dinyatakan sebagai yang berhak atas tanah tersebut. Kelemahan dari sistem negatif ini adalah bahwa akan membuka kemungkinan kepada siapa saja yang merasa berhak atas tanah untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara kendatipun diatas tanah yang disengketakan itu telah diterbitkan sertipikat tanahnya, sehingga dengan demikian mungkin saja terjadi kekurangtelitian para petugas dalam memberikan sertipikat tanah, karena akhirnya instansi Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara yang akan menilai kebenaran siapakah pemilik atau pemegang hak atas tanah sesungguhnya dari tanah yang disengketakan. Pemakaian sistem positif ini tidak menutup kemungkinan andaikata sertipikat tanah tersebut diperolehnya dengan penipuan atau uang sogok, pemegang hak atas tanah yang sebenarnya selalu dapat mengajukannya berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>37</sup>

Arie S. Hutagalung mengemukakan bahwa sistem pendaftaran tanah negatif dengan tendensi positif inilah yang diterapkan saat ini, jadi sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional dapat saja digugat keabsahannya dengan mengajukan gugatan ke pengadilan dan hakim dapat membatalkan sertipikat tersebut, jadi sertipikat hak atas tanah hanya sebagai alat bukti yang kuat, bukan alat bukti yang mutlak. Adapun tendensi positif dalam pendaftaran tanah menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 yang telah disempurnakan oleh PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam wujud adanya

---

<sup>37</sup> Effendie, hlm. 39.

upaya “*contradictoir delimitation*”, yaitu upaya mengurangi sengketa mengenai (tanda) batas-batas tanah, dimana petugas Badan Pertanahan Nasional aktif melibatkan para pihak pemilik tanah yang letaknya berbatasan untuk menentukan tanda batas.<sup>38</sup>

Demikian pula dalam Penjelasan PP Nomor 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa dalam pendaftaran tanah, sistem publikasi adalah sistem publikasi negatif tetapi yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sistem hukum tanah nasional tidak menganut sistem publikasi positif dimana kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan sistem publikasi negatif tetapi yang mengandung unsur positif. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran dengan sistem publikasi negatif yang murni.

Sedangkan sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (“*registration of titles*”) yang tampak dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

## 2.2 Sertipikat Hak Atas Tanah

---

<sup>38</sup> Arie S. Hutagalung, “Perlindungan Pemilikan Tanah Dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional” dalam *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 397-398.

### 2.2.1 Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah sertipikat hak atas tanah. Sesuai dengan Pasal 13 PP Nomor 10 Tahun 1961, yang dimaksud dengan sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul dijahit menjadi satu yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa 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. Secara umum Pasal 19 ayat (2) UUPA juga menjelaskan bahwa pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak berupa sertipikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dari ketiga ketentuan tersebut dapatlah dikatakan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran, dan batas-batas bidang tanah tersebut.

Sertipikat tanah memiliki banyak fungsi, antara lain sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau suatu badan hukum akan lebih mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah tersebut bila namanya tercantum dalam sertipikat itu, serta dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu, misalnya luas, batas-batasnya, bangunan-bangunan yang ada, jenis haknya beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya. Semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Kalau ternyata apa yang termuat didalam sertipikat terdapat suatu kesalahan, maka diadakan perubahan dan pembedulan seperlunya. Dalam hal ini yang berhak mengadakan pembedulan itu bukan pengadilan, melainkan Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi yang membuatnya. Pihak yang merasa dirugikan karena

kesalahan dalam sertipikat itu, mengajukan permohonan untuk perubahan atas sertipikat dimaksud, dengan melampirkan Putusan Pengadilan yang menyatakan tentang adanya kesalahan dimaksud.<sup>39</sup>

Walaupun fungsi utama sertipikat hak atas tanah adalah sebagai tanda bukti hak, tetapi sertipikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Hak atas tanah seseorang masih mungkin dapat dibuktikan dengan alat bukti lain misalnya saksi-saksi, akta jual beli, surat keputusan pemberian hak, dan lain-lain. Namun sertipikat memiliki perbedaan dengan alat bukti lainnya karena sertipikat ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan sebagai alat bukti yang kuat. Kuat dalam hal ini berarti selama tidak ada alat bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan. Sedangkan alat bukti lain itu hanya dianggap sebagai bukti permulaan dan harus dikuatkan oleh alat bukti lain.

Bila kepada hakim ditunjukkan sertipikat hak atas tanah, maka hakim harus menerima keterangan dalam sertipikat tersebut sebagai keterangan yang benar bila tidak dapat dibuktikan dengan alat-alat bukti lain bahwa keterangan dalam sertipikat itu salah atau palsu. Akan tetapi apabila kepada hakim ditunjukkan, misalnya akta jual beli sebagai tanda bukti hak seseorang atas tanah, maka hakim harus diyakinkan oleh alat bukti lain seperti saksi-saksi, kuitansi, dan lain-lain, bahwa seseorang itu benar berhak atas tanah itu.<sup>40</sup>

### 2.2.2 Kekuatan Pembuktian Sertipikat Hak Atas Tanah

Menurut sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA yaitu sistem publikasi negatif dengan unsur positif bahwa segala keterangan yang tercantum dalam sertipikat tanah adalah benar sampai dapat dibuktikan keadaan yang sebaliknya. Berarti sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan

---

<sup>39</sup> Sutedi (b), *op. cit.*, hlm. 27.

<sup>40</sup> Effendi Perangin-angin (b), *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Cet. 2, (Jakarta: CV. Rajawali, 1990), hlm. 1-2.

data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA bahwa sertipikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan alat bukti yang mutlak. Artinya sertipikat tanah tersebut masih mungkin digugurkan atau dibatalkan sepanjang ada pembuktian yang sebaliknya yang menyatakan ketidakabsahan sertipikat tanah tersebut. Dengan demikian sertipikat tanah bukanlah satu-satunya surat bukti pemegang hak atas tanah dan oleh karena itu masih ada lagi bukti-bukti lain tentang kepemilikan hak atas tanah antara lain zegel tanah (surat bukti jual beli tanah adat dan surat keterangan hak milik adat). Oleh karenanya adalah tidak benar bila ada anggapan bahwa dengan memiliki sertipikat tanah berarti pemilik sertipikat tersebut adalah mutlak pemilik tanah dan ia pasti akan menang dalam suatu perkara karena sertipikat tanah adalah alat bukti satu-satunya yang tidak tergoyahkan. Kekuatan pembuktian suatu sertipikat hak atas tanah masih harus dibuktikan di persidangan melalui tahap pembuktian mengenai keabsahan terhadap kepemilikan hak atas tanah yang dijadikan dasar penerbitan sertipikat tanah berdasarkan bukti-bukti baik secara tertulis maupun berdasarkan keterangan saksi.

Sesuai Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, maka surat tanda bukti hak yang diterbitkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Selain dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat, dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tampak jelas adanya usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar oleh karena pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang bertujuan untuk tetap berpegang pada stelsel negatif dan dipihak lain secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang beritikad baik menguasai dan/atau memiliki sebidang tanah dan didaftar sebagai

pemegang hak dalam buku tanah dengan penerbitan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat.

Hal-hal yang berkaitan dengan hukum pembuktian termasuk dalam lingkup hukum acara. Perihal pembuktian juga dikenal dalam hukum pertanahan Indonesia khususnya pembuktian mengenai pendaftaran tanah yang berfungsi untuk menjamin kepastian hukum. Terlaksananya pendaftaran tanah sebagai suatu proses yang diakhiri dengan terbitnya sertipikat atas nama pemegang hak atas tanah adalah untuk keperluan pembuktian haknya. Sehubungan dengan hukum pembuktian, maka untuk keperluan suatu pembuktian diperlukan alat bukti secara tertulis maupun pernyataan mengenai suatu hak penguasaan tanah secara nyata serta itikad baik yang tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat setempat, kemudian dikuatkan dengan keterangan saksi-saksi. Pasal 164 HIR dan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan lima macam alat-alat bukti yaitu :

1. bukti tulisan;
2. bukti saksi;
3. persangkaan;
4. pengakuan;
5. sumpah;

sedangkan sesuai dengan ketentuan Pasal 163 HIR dan Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, alat bukti hak tersebut dapat digunakan untuk :

1. mendalilkan mempunyai sesuatu hak; atau
2. meneguhkan haknya sendiri; atau
3. membantah suatu hak orang lain; atau
4. menunjuk pada suatu peristiwa hukum tertentu.<sup>41</sup>

Alat bukti sebagaimana diuraikan diatas dalam hukum pertanahan sangat berperan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi 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. Pada dasarnya pembuktian yang wajib dimiliki

---

<sup>41</sup> *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* [Burgerlijk Wetboek], *op. cit.*, ps. 1865 dan 1866.

pemegang hak selain sertipikat sebagai alat bukti formal, berdasarkan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat pula dipergunakan alat bukti lain berupa kesaksian seperti untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama berdasarkan Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan alat bukti yang dipergunakan selain bukti tertulis dipergunakan juga keterangan saksi.<sup>42</sup>

Ketentuan mengenai pembuktian hak atas tanah dan pembukuannya tidak diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, akan tetapi diatur secara rinci dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 yang membedakan antara pembuktian hak baru dan pembuktian hak lama. Pembuktian hak baru berdasarkan Pasal 23 PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa untuk keperluan pendaftaran hak :

- a. hak atas tanah baru dibuktikan dengan :
  - 1) penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan;
  - 2) asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;
- b. hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang;
- c. tanah wakaf yang dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun yang dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e. pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.

Sedangkan pembuktian hak lama berdasarkan Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 yaitu :

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam

---

<sup>42</sup> Soerodjo, *op. cit.*, hlm. 42-43.



pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan pihak lain yang membebaninya.

- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan syarat :
- a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
  - b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.<sup>43</sup>

Berkaitan pula dengan pembuktian hak, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 menetapkan bahwa untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan yang ditujukan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada Panitia Ajudikasi.<sup>44</sup> Dengan demikian, pembuktian pemilikan hak atas tanah merupakan proses yang dapat digunakan pemegangnya untuk mendalilkan kepunyaan, meneguhkan kepunyaan, membantah kepunyaan, atau untuk menunjukkan kepunyaan atas sesuatu pemilikan hak atas tanah dalam suatu peristiwa atau perbuatan hukum tertentu.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Indonesia (b), *Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 tahun 1997, LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696, ps. 23 dan 24.

<sup>44</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, PMNA No. 3 Tahun 1997, ps. 59.

<sup>45</sup> S. Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah : Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, (Jakarta: Grasindo, 2005), hlm. 14-16.

Pada proses pembuktian di persidangan, untuk membuktikan suatu hak, Pasal 137 HIR memberikan peluang kepada para pihak untuk dapat meminta agar pihak lawan menyerahkan kepada hakim surat-surat yang berhubungan dengan perkara yang sedang diperiksa. Pemeriksaan surat-surat tersebut dimaksudkan untuk membuktikan sesuatu permasalahan yang sedang menjadi sengketa, misalnya dalam sengketa kepemilikan tanah, para pihak akan menyerahkan tanda bukti hak masing-masing yang berupa surat bukti sertipikat tanah atau jika tanahnya belum didaftar akan menyerahkan surat bukti zegel tanah dalam rangka guna meneguhkan dalil gugatan/dalil bantahan masing-masing pihak. Hakimlah yang akan memberikan penilaian berdasarkan pemeriksaan yang teliti ditambah dengan bukti-bukti lain antara lain keterangan saksi-saksi dan bukti-bukti lainnya menurut hukum pembuktian. Dalam penyelesaian suatu sengketa, hakim akan mencari alat bukti lain yang menjadi dasar atau alas hak penerbitan sertipikat tanah sesuai dengan ketentuan mengenai pembuktian menurut hukum acara perdata. Segala keterangan yang tercantum dalam tanda bukti hak tersebut mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima oleh hakim dimuka pengadilan sebagai sebuah keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang menunjukkan fakta sebaliknya. Dengan demikian hakim mempunyai kewenangan yang lebih luas untuk menetapkan alat bukti mana yang benar apakah misalnya sertipikat atautkah alat bukti lain yang diajukan oleh seseorang, dalam membuktikan dalil-dalil gugatannya.<sup>46</sup>

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan di Indonesia bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud disini adalah untuk menghindari terjadinya penerbitan sertipikat tanah bukan kepada orang yang berhak, sedangkan terhadap para pemegang sertipikat tanah perlu diberikan suatu perlindungan hukum atas perbuatan hukum penerbitan sertipikat tanah tersebut.

Ketentuan mengenai pemberian perlindungan hukum dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum

---

<sup>46</sup> Abdurrahman, "Kedudukan Hukum Akta PPAT Sebagai Alat Bukti", *Media Notariat*, Edisi 4 (Februari 2008), hlm. 91.

yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.<sup>47</sup> Ketentuan ini merupakan penerapan ketentuan hukum yang telah ada dalam hukum adat yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari hukum tanah nasional dan sekaligus memberikan wujud konkrit dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah. Dalam hukum adat berlaku ketentuan bahwa jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Penjelasan sebagaimana diuraikan diatas berlaku terhadap seluruh jenis sertipikat hak atas tanah termasuk sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan tanda bukti atas hak yang bersifat turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Walaupun demikian tinggi kedudukan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti, namun tetap diperlakukan sebagai alat bukti awal karena didasari kemungkinan adanya alat pembuktian pihak lain yang lebih berwenang, tidak terkecuali terhadap sertipikat hak milik yang terkuat dan terpenuh sekalipun.<sup>48</sup>

Selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat tanah harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam pembuktian diluar pengadilan maupun melalui sengketa di pengadilan. Kekuatan pembuktian demikian sebenarnya sama dengan kekuatan pembuktian akte otentik pada umumnya. Sebagaimana dijelaskan oleh Retnowulan Sutantio bahwa akte otentik memiliki bukti yang cukup atau bukti yang sempurna. Kekuatan pembuktian sempurna ini berarti bahwa isi akta tersebut oleh hakim dianggap benar kecuali apabila diajukan bukti lawan yang kuat. Hakim harus mempercayai apa yang tertulis dalam akta tersebut atau dengan perkataan lain

---

<sup>47</sup> Indonesia (a), ps. 32.

<sup>48</sup> S. Chandra, *loc. cit.*, hlm. 122.

yang termuat dalam akta itu harus dianggap benar selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan. Hal ini berarti bahwa kekuatan bukti yang sempurna masih dapat digugurkan dengan bukti lawan yang kuat.<sup>49</sup>

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini dipertegas pula dengan penjelasan Bab IV alinea 2 UUPA yang menyatakan bahwa Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts-kadaster*”, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Dengan demikian bagi para pemilik tanah baik perorangan maupun institusi, dijamin kepemilikan tanahnya apabila memiliki sertipikat hak atas tanah. Sedangkan bagi para pemilik tanah girik, menurut hukum pertanahan, pemegang girik asli diakui oleh hukum sebagai bukti kepemilikan dalam rangka pembuatan sertipikat hak atas tanah sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997. Girik merupakan bukti pembayaran pajak atas tanah sebelum berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961 dan bukan merupakan bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam hal terjadi sengketa kepemilikan tanah antara pemegang girik dan sertipikat hak atas tanah atas bidang tanah yang sama, maka pemilik sertipikat hak atas tanah haruslah diakui kepemilikannya sampai dibuktikan sebaliknya. Pemilik sertipikat hak atas tanah yang beritikad baik harus diakui kepemilikannya karena sertipikat hak atas tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat. Apabila ada pihak lain yang merasa berhak pula atas tanah tersebut, maka ia harus membuktikannya walaupun bukti kepemilikannya adalah surat girik. Menurut hukum adat, pemegang surat girik telah diakui bahwa ia sebagai pemilik tanah tersebut. Secara administratif dan formalitas, pengakuan

---

<sup>49</sup> Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, cet. 10, Bandung: Mandar Maju, 2005, hlm. 66.

tersebut dikuatkan dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah atas nama yang bersangkutan.<sup>50</sup>

### **2.2.3 Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah Selaku Pembeli Yang Beritikad Baik**

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, PP Nomor 24 Tahun 1997 memang lebih memberikan jaminan yang cukup kuat dibandingkan PP Nomor 10 Tahun 1961. Dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 tidak ditentukan 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 PP 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.<sup>51</sup>

Penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan adalah perbuatan hukum dalam bidang tata usaha negara. Dalam hal ini, Badan 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 PP Nomor 10 Tahun 1961 yang diperbaharui dan disempurnakan dengan PP 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.

---

<sup>50</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Perkara Wilayah II Direktorat Perkara Pertanahan Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Bintarwan Widhiatso, SH, MKn, tanggal 12 Januari 2010.

<sup>51</sup> Soerodjo, *op. cit.*, hlm. 187-188

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.

Hubungan penerbitan sertipikat hak atas tanah dan kepastian hukum adalah hubungan sebab akibat. PP Nomor 24 Tahun 1997 telah menetapkan kepastian hukum yang lebih baik dibanding dengan PP 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 PP 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.<sup>52</sup>

Dalam 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

---

<sup>52</sup> Soerodjo, *op. cit.*, hal. 191.

keadaan yang demikian, sertifikat 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.<sup>53</sup>

## 2.3 Pembatalan Hak Atas Tanah

### 2.3.1 Pengertian Pembatalan Hak Atas Tanah

Pembatalan pada dasarnya adalah suatu perbuatan yang bertujuan untuk memutuskan, menghentikan, atau menghapuskan sesuatu hubungan hukum. Hukum mengenal ajaran kebatalan (*nietigheid, nulliteit*) yang terdiri dari :

1. Kebatalan mutlak atau kebatalan demi hukum, yaitu suatu perbuatan harus dianggap batal meskipun tidak diminta oleh sesuatu pihak atau tidak perlu dituntut secara tegas (*absolute nietigheid*).
2. Kebatalan nisbi adalah suatu kebatalan perbuatan yang terjadi apabila diminta oleh orang tertentu. Jadi ada syarat bagi orang tertentu untuk memohon atau menuntut secara tegas (*relatief nietigheid*).

Biasanya tuntutan yang diajukan oleh salah satu pihak karena cacat hukum antara lain berupa paksaan, kekeliruan, penipuan, dan lain-lain.

Kebatalan nisbi ini terbagi menjadi 2 macam :

- a. Atas kekuatan sendiri (*nietig van rechtswege*), dimana kepada hakim dimintakan agar menyatakan batal, misalnya perbuatan tersebut dikemudian hari ternyata mengandung cacat.
- b. Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dimana hakim akan membatalkan apabila terbukti perbuatan tersebut mengandung hal-hal yang menyebabkan batal, misalnya karena paksaan, kekeliruan, penipuan, dan lain-lain.

---

<sup>53</sup> Murad, *op. cit.*, hal. 31.

Menurut Pasal 1320 sampai dengan Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, suatu persetujuan mengakibatkan batal apabila mengandung paksaan, penipuan, kekhilafan, ketidakcakapan pembuatnya dan tanpa sebab (kausa yang halal).

Dengan diberikannya hak atau diperolehnya hak atas tanah kepada seseorang, maka terjalinlah hubungan hukum antara pemegang hak tersebut dengan tanahnya. Perolehan hak itu sendiri dapat dibedakan dalam hal :

1. Orang tersebut memperoleh haknya secara *originair*, misalnya karena okupasi, membuka hutan, pemberian hak dari pemerintah, dan sebagainya.
2. Pemberian dengan cara *derivatief*, yaitu yang memperoleh haknya karena peralihan hak, misalnya dengan jual beli, tukar menukar, hibah, dan lain-lain.<sup>54</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA yang memberikan wewenang hak menguasai Negara terhadap bumi, air, dan ruang angkasa termasuk tanah, tersirat didalamnya mengatur hubungan hukum seseorang terhadap tanah yang dalam hal ini adalah termasuk pemutusan hubungan atau pembatalan hak seseorang atas tanah.

Secara umum UUPA menentukan bahwa sesuatu hak atas tanah akan hapus apabila :

1. berakhir jangka waktu haknya;
2. dibatalkan, disebabkan suatu syarat tidak dipenuhi oleh pemegang hak atas tanah tersebut;
3. dicabut haknya (*onteigening*);
4. secara sukarela dilepaskan oleh pemegang haknya.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya bahwa menurut UUPA dan PP Nomor 10 Tahun 1961 maupun PP Nomor 24 Tahun 1997, sistem pendaftaran tanah yang dianut dalam hukum tanah nasional adalah stelsel negatif yang mengandung unsur positif. Di dalam stelsel negatif dengan unsur positif ini mengandung pengertian bahwa tanda bukti hak (sertipikat) yang dimiliki seseorang belum menunjukkan orang tersebut sebagai pemegang hak yang sebenarnya. Dengan perkataan lain tanda bukti terkuat atas tanah oleh sertipikat

---

<sup>54</sup> Rusmadi, *op. cit.*, hlm. 28-30.



tersebut setiap waktu dapat dibatalkan apabila ternyata ada pihak lain yang dapat membuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik yang sebenarnya.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa suatu hak atau suatu perbuatan hukum yang tidak sah berakibat surat tanda bukti hak tersebut dinyatakan batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

Menurut Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena putusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dengan demikian yang dibatalkan bukan hak atas tanahnya tetapi keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan hak atas tanah yang ada menurut ketentuan UUPA menjadi batal juga hapus.

Menurut Sub Direktorat Penerangan dan Penyuluhan Direktorat Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional berwenang untuk melakukan pembatalan hak atas tanah yang merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa hak atas tanah yang disebabkan surat keputusan pemberian hak dan/atau sertifikat hak atas tanah yang merupakan "*beschikking*" atau keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengandung cacat dan merugikan salah satu pihak tertentu.<sup>55</sup> Dasar hukum kewenangan untuk melakukan pencabutan atau pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara dibidang pertanahan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan adanya cacat hukum atau administrasi didalam penerbitannya adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

---

<sup>55</sup> [http://bpn-jateng.net/index.php?action=news.detail&id\\_news=22&judul=PENANGANAN%20SENGKETA%20PERTANAHAN](http://bpn-jateng.net/index.php?action=news.detail&id_news=22&judul=PENANGANAN%20SENGKETA%20PERTANAHAN), diunduh 30 Agustus 2009.

3. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1999 tentang Pembentukan Badan Pertanahan Nasional;
4. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Lebih jelas lagi dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional diatur bahwa dalam melaksanakan tugasnya Badan Pertanahan Nasional menjalankan fungsinya antara lain pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>56</sup>

Dalam praktek, pihak yang merasa dirugikan mengajukan keberatan langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Demikian pula dengan permohonan pembatalan sertifikat hak atas tanah yang didasarkan adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap diajukan oleh yang bersangkutan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional atau melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat dan diteruskan melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi yang bersangkutan.<sup>57</sup>

### **2.3.2 Prosedur Pembatalan Hak Atas Tanah**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pembatalan hak atas tanah yang merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa hak atas tanah. Apabila penyelesaian sengketa melalui musyawarah mufakat diantara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, maka penyelesaiannya harus melalui pengadilan. Kemudian apabila sudah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat

---

<sup>56</sup> Indonesia, *Badan Pertanahan Nasional*, PP No. 10 Tahun 2006, ps. 3.

<sup>57</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan : Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah, Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Cet. 1, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003, hlm. 32.

melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan atau pencabutan suatu keputusan Tata Usaha Negara dibidang pertanahan yang telah diputuskan tersebut.

Permohonan tersebut dilengkapi dengan laporan mengenai semua data yang menyangkut subyek dan beban-beban yang ada diatas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

Kewenangan administratif untuk mencabut atau membatalkan suatu surat keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah adalah menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional termasuk langkah-langkah kebijaksanaan yang akan diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan (*non executable*). Semua ini agar diserahkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menilainya dan mengambil keputusan lebih lanjut.<sup>58</sup>

Syarat batal atau dibatalkannya suatu hak, pada hakekatnya dapat dikelompokkan (klarifikasi) menjadi 3 hal, yaitu :

a. Syarat yuridis

Syarat yuridis suatu pembatalan adalah adanya alasan hukum yang cukup, yang mengharuskan hak yang bersangkutan batal atau dibatalkan. Syarat yuridis ini berupa data yang membuktikan tidak adanya hubungan hukum yang sah antara subyek hak dengan tanahnya. Dalam istilah sehari-hari, dikatakan bahwa antara subyek dengan tanah tersebut sebenarnya tidak ada hubungan sama sekali, atau ada pihak lain yang lebih berhak, atau ada pihak lain yang sama-sama mempunyai hak (hak bersama).

b. Syarat teknis

Syarat teknis adalah syarat yang menunjukkan bahwa obyek hak yang ditunjuk jelas, spesifik dan unik. Jelas menunjukkan letak dan batas-batasnya, spesifik menunjukkan satu-satunya hubungan dengan pemegang hak dan unik menunjukkan bahwa bidang tanah tersebut adalah satu-satunya di dunia. Apabila salah satu saja dari ketiga hal tersebut tidak ada, maka sudah cukup alasan pembatalan haknya.

c. Syarat administratif

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 34.

Syarat administratif adalah bukti surat yang dapat dijadikan dokumen dari syarat yuridis maupun teknis tersebut, yaitu surat-surat yang membuktikan bahwa hak atas tanah yang dimaksud dalam surat tersebut. Selain bukti-bukti tersebut, dalam permohonan pembatalan perlu pula disertai bukti-bukti pendukung administratif yang lain, yaitu berkaitan dengan pemohon pembatalan.

Hak atas tanah sebagai produk yuridis, didalamnya terkait berbagai aspek yang melahirkan atau meneguhkan eksistensi hak atas tanah tersebut. Hal ini dapat dilihat dari alas hak eksistensi hak yang bersangkutan, yaitu berkaitan dengan :

1. kebenaran materiil alas hak;
2. kebenaran proses hak;
3. kebenaran penerapan peraturan perundang-undangan;
4. kebenaran penyajian data;
5. kebenaran formal produk-produk yang ditentukan.

Kelima aspek ini berkaitan dengan keabsahan produk hukum dibidang hak-hak atas tanah, yang merupakan dasar dari putusan pembatalan suatu hak atas tanah.

Menurut Pasal 104 ayat (2) PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999, batalnya suatu hak atas tanah dapat disebabkan karena dua hal, yaitu :

1. karena terdapat cacat hukum administratif dalam penerbitan keputusannya;
2. sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Definisi cacat hukum administratif menurut Pasal 107 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 ditentukan karena adanya hal-hal sebagai berikut :

- a. kesalahan prosedur;
- b. kesalahan dalam penerapan perundang-undangan;
- c. kesalahan subyek hak;
- d. kesalahan obyek hak;
- e. kesalahan jenis hak;
- f. kesalahan perhitungan luas;
- g. terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h. data yuridis atau data fisiknya tidak benar; atau

i. karena kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif; dan apabila ada keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat yang cacat hukum administrasi, maka keputusan pembatalannya menurut PMNA/KBPN tersebut dapat dilakukan BPN dengan tiga cara sebagai berikut :

- a. pembatalan karena permohonan yang berkepentingan sesuai Pasal 108 - Pasal 118.

Permohonan pembatalan hak atas tanah diajukan secara tertulis oleh pihak yang berkepentingan kepada Menteri Negara Agraria melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Permohonan pembatalan hak memuat keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanah meliputi data yuridis dan data fisik, serta alasan permohonan pembatalan.

- b. pembatalan tanpa permohonan apabila diketahui BPN sendiri adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat sesuai Pasal 119 – Pasal 123.

Kepala Kantor Pertanahan mengadakan penelitian data yuridis dan data fisik terhadap keputusan pemberian dan/atau sertipikat yang diketahui cacat hukum administratif dalam penerbitannya. Hasil penelitian tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah atau kepada Menteri Negara Agraria untuk diusulkan pembatalannya disertai dengan pendapat dan pertimbangannya. Setelah hasil penelitian diterima, Kepala Kantor Wilayah atau Menteri Negara Agraria memutuskan dapat atau tidaknya diterbitkan keputusan pembatalannya atau diproses lebih lanjut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila telah cukup mengambil keputusan, Kepala Kantor Wilayah atau Menteri Negara Agraria menerbitkan keputusan pembatalan atau keputusan penolakan disertai dengan alasan penolakannya.

- c. pembatalan karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sesuai Pasal 124 – Pasal 133.

Permohonan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap diajukan langsung oleh pihak

yang berkepentingan kepada Menteri Negara Agraria atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kepala Kantor Pertanahan.<sup>59</sup>

Pembatalan hak atas tanah sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada prinsipnya merupakan bentuk dari eksekusi administrasi berkenaan dengan status subyek dan obyek tanah sengketa, sedangkan eksekusi fisik dilakukan oleh aparat pengadilan.

Agus Wijayanto dalam bukunya *Masalah dan Sengketa Hak Atas Tanah* mengemukakan pendapatnya bahwa pembatalan hak atas tanah semestinya tidak dipandang sempit hanya meliputi pembatalan Surat Keputusan Pemberian Hak atas tanah saja, tetapi juga meliputi pembatalan pendaftaran konversi, pembatalan pendaftaran peralihan hak, pembatalan pendaftaran hak, pembatalan hak, dan pembatalan sertipikat, yang masing-masing penjelasannya akan diuraikan dibawah ini.

a. Pembatalan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah

Surat Keputusan Pemberian Hak atas tanah merupakan suatu bentuk penerapan oleh pejabat Tata Usaha Negara yang menjadi dasar diterbitkannya suatu sertipikat hak atas tanah. Surat Keputusan Pemberian Hak dalam arti yuridis bersifat perjanjian, yaitu penawaran (*offerte*) yang apabila syarat ditawarkan yang ditawarkan tersebut diterima, terjadilah perjanjian antara pemerintah dengan pemohon hak. Penerimaan hak (akseptasi) baru terjadi pada waktu pendaftaran (*inschrijving*). Disini Surat Keputusan Pemberian Hak berfungsi sebagai alas dari hak dimaksud, mengandung beberapa aspek yang dapat dijadikan dasar pembatalannya, yaitu :

1. Sebagai suatu penetapan

Dalam hal ini Surat Keputusan Pemberian Hak terikat dengan bentuk yang ditentukan, serta memuat hak-hak, kewajiban-kewajiban, sanksi, dan syarat administratif yang harus dipenuhi oleh penerima hak. Surat Keputusan

---

<sup>59</sup> Eddy Pranjoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Cet. 1, (Bandung: CV. Utomo, 2006), hlm. 114.

Pemberian Hak yang tidak memenuhi bentuk formal dapat dikatakan mengandung cacat administratif yang menyebabkan Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut dapat dibatalkan. Sedangkan tidak dipenuhinya kewajiban yang ditentukan menyebabkan pemegang hak dianggap tidak memenuhi syarat yuridis dan oleh karenanya Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut batal dengan sendirinya.

2. Sebagai alas hak yang menimbulkan akibat hukum

Surat Keputusan Pemberian Hak dapat menimbulkan hubungan hukum baru antara subyek hak dengan tanahnya. Oleh karena itu Surat Keputusan Pemberian Hak harus memenuhi syarat materiil yaitu pertimbangan yang membenarkan diterbitkannya Surat Keputusan Pemberian Hak dimaksud. Untuk itu penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut harus didukung dengan bukti alas hak yang benar. Dan oleh karena penetapan merupakan suatu bentuk kewenangan yang luas dari pemerintah, maka pelaksanaannya harus memperhatikan asas-asas umum pemerintah yang baik. Apabila kedua hal ini tidak diperhatikan, maka terdapat alasan yang cukup untuk membatalkan penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak dimaksud. Tidak dipenuhinya aspek ini dapat dikatakan Surat Keputusan Pemberian Hak yang bersangkutan mengandung cacat yuridis yang menyebabkan pembatalannya.

3. Sebagai bentuk pelaksanaan peraturan

Disamping kedua aspek diatas, penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak harus memperhatikan peraturan dasarnya. Disini berkaitan dengan kewenangan penerbitannya serta upaya untuk mencegah penyelundupan hukum. Oleh karena itu apabila kedua hal tersebut diabaikan dalam penerbitannya, maka dapat dikatakan Surat Keputusan Pemberian Hak yang bersangkutan mengandung cacat yuridis yang menyebabkan dapat pembatalan haknya.

Cacat administrasi maupun cacat yuridis tersebut dapat diketahui dari laporan-laporan keberatan maupun hasil penelitian Badan Pertanahan Nasional sendiri. Disamping itu dapat pula diketahui dari putusan pengadilan. Berdasarkan adanya cacat administrasi maupun cacat hukum

tersebut maka Surat Keputusan Pemberian Hak dapat dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. Pembatalan Surat Keputusan Pemberian Hak dibuat dalam surat keputusan pembatalan hak yang formatnya sesuai dengan ketentuan tersebut.

b. Pembatalan Pendaftaran Konversi

Konversi adalah penyesuaian hak atas tanah yang menurut ketentuan yang baru yaitu Undang-Undang Pokok Agraria. Jadi konversi merupakan perlakuan peralihan oleh undang-undang sebagai pengakuan suatu hak atas tanah yang telah ada. Namun demikian sungguhpun telah terjadi dengan sendirinya, untuk tertib administrasinya dan agar memenuhi syarat publisitas kepada pihak ketiga serta mendapatkan perlindungan hukum, maka hak baru tersebut harus didaftarkan. Khusus terhadap tanah milik adat, pendaftaran konversi baik melalui penegasan hak maupun melalui pengakuan hak, dalam prosesnya diperlukan pula penelitian riwayat tanahnya, sesuai Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, hal ini disebabkan terhadap tanah-tanah tersebut terdapat catatan yang mempunyai nilai pembuktian pada Badan Pertanahan Nasional. Untuk itu dalam pemberian tanda bukti haknya dimungkinkan masih terdapat kekeliruan data yuridis maupun data fisiknya serta proses administrasinya, sehingga menyebabkan hak yang lahir mengandung cacat administrasi atau cacat yuridis yang mengakibatkan pembatalan haknya.

Pembatalan pendaftaran konversi meliputi pembatalan yang disebabkan proses yang tidak benar (administratif) maupun pembatalan hubungan hukum (hak). Hal ini dapat terjadi meskipun prosedur prosesnya sudah tepat akan tetapi data yang dijadikan alas hak ternyata cacat. Disini yang terjadi adalah pembatalan hak dan hal ini pada hakekatnya menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional karena secara eksplisit tidak dilimpahkan kepada pejabat lain. Oleh karena itu permohonan pembatalan ini diajukan kepada pejabat yang bersangkutan. Selanjutnya, pembatalan konversi ini dibuat dalam bentuk Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional.



c. Pembatalan Pendaftaran Peralihan Hak

Peralihan hak merupakan perubahan data yuridis kepemilikan tanah yang telah terdaftar. Peralihan hak ini disebabkan oleh dua hal, yaitu :

1. Peristiwa hukum
2. Perbuatan hukum

Peralihan hak yang pertama yaitu peristiwa hukum terjadi manakala terdapat peristiwa terbukanya *boedel* waris. Secara yuridis, harta warisan telah beralih pada saat kematian pewaris. Namun demikian peralihannya secara administratif baru terjadi pada saat didaftarkan.

Pada hakekatnya pendaftaran beralihnya hak ini merupakan tindakan administratif atas hartanya sendiri. Oleh karena itu, tidak diperlukan akta yang membuktikan adanya suatu perbuatan hukum peralihan hak, melainkan cukup dengan keterangan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah satu-satunya ahli waris dari pemegang hak.

Peralihan yang kedua terjadi manakala terdapat perbuatan hukum memindahkan hak dari pemegang hak atau ahli warisnya kepada pemegang hak yang baru. Dalam pengertian ini termasuk perbuatan hukum pemisahan harta bersama maupun harta warisan bersama. Oleh karena itu, untuk peralihan hak ini diperlukan akta yang membuktikan bahwa telah terjadi perbuatan hukum pemindahan hak (akta PPAT), Risalah Lelang, dan putusan pengadilan.

Peralihan hak dalam kedua pengertian tersebut, kesemuanya diproses berdasarkan data sebagai alas hak yang dijadikan dasar peralihan haknya. Oleh karena itu, apabila data dimaksud ternyata tidak benar maka dapat menjadi alasan pembatalan haknya.

Pembatalan pendaftaran peralihan hak dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu :

1. dilakukan langsung oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan putusan pengadilan;
2. dilakukan langsung oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan hasil musyawarah para pihak;
3. dilakukan berdasarkan surat keputusan pembatalan pendaftaran hak yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Sebagai akibat dari adanya pembatalan pendaftaran peralihan hak ini, maka tanahnya tersebut akan kembali kepada pemegang hak atas tanah semula.

d. Pembatalan Pendaftaran Hak

Pendaftaran hak adalah kelanjutan dari kewajiban administratif dari penerima Surat Keputusan Pemberian Hak. Penerima Surat Keputusan Pemberian Hak pada hakekatnya belum menjadi pemegang hak, karena untuk itu masih diperlukan pemenuhan persyaratan administrasi. Apabila sudah didaftar tetapi dikemudian hari diketahui persyaratannya tidak atau belum dipenuhi, maka pendaftaran hak tersebut dapat dibatalkan. Disini terlihat bahwa suatu Surat Keputusan Pemberian Hak yang penerbitannya telah memenuhi aspek teknik, yuridis, maupun administratif adalah Surat Keputusan Pemberian Hak yang sah. Keabsahan Surat Keputusan Pemberian Hak ini tidak terpengaruh dengan dipenuhi atau tidaknya kewajiban penerima hak tetapi apabila kewajiban tidak terpenuhi, maka terkena sanksi administratif yaitu pembatalan.

Apabila kewajiban tidak terpenuhi dan haknya belum didaftarkan maka Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut batal dengan sendirinya. Untuk pembatalan ini tidak ada *beschikking* tersendiri. Akan tetapi apabila haknya telah terlanjur didaftar, dikemudian hari pemenuhan kewajiban tersebut ternyata cacat maka pendaftaran yang sudah terjadi harus dibatalkan. Untuk yang terakhir ini diperlukan *beschikking* sesuai kewenangan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 juncto Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

e. Pembatalan Hak

Hak adalah hubungan hukum kongkret yang memberikan wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Hubungan hukum ini dapat terjadi berdasarkan bermacam-macam cara, misalnya penetapan pemerintah, karena undang-undang, maupun karena perjanjian. Kelangsungan pemilikan tanah dengan sesuatu hak dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain status subyeknya, obyeknya, proses

lahirnya, maupun kebijakan pemerintah dan penerapan peraturan. Oleh karena itu, hak yang terjadi ini dapat batal atau dibatalkan melalui bermacam-macam cara pula, misalnya batalnya hak milik karena terkena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA.

Kebatalan suatu hak dapat terjadi karena hukum. Dalam hal ini batalnya hak dimaksud tidak diperlukan penetapan. Selain itu, kebatalan suatu hak dapat pula terjadi karena dibatalkan. Oleh karena itu batalnya hak dimaksud harus dilakukan dengan suatu penetapan pembatalan oleh pejabat yang berwenang. Sedangkan kewenangan pembatalan hak selain dari hak atas tanah yang berasal dari tanah negara menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

#### f. Pembatalan Sertipikat

Sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah. Keabsahan suatu sertipikat ini dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu :

1. sertipikatnya sah dalam arti sesuai dengan ketentuan dan membuktikan hak yang sah pula;
2. sertipikatnya sah dalam arti sesuai dengan ketentuan, akan tetapi hak yang dibuktikan tidak sah;
3. sertipikatnya tidak sah dalam arti tidak dibuat sesuai dengan ketentuan tetapi membuktikan hak yang sah
4. baik sertipikat maupun haknya, kedua-duanya tidak sah.

Tata cara pembatalan hak atas tanah dapat dilakukan dengan 2 cara yaitu :

##### 1. Langsung

Tata cara pembatalan secara langsung yaitu pembatalan hak yang dilakukan oleh kepala Kantor Pertanahan tanpa menunggu keputusan pejabat Tata Usaha Negara terlebih dahulu. Dalam hal ini dilakukan apabila hak atas tanah yang bersangkutan batal demi hukum. Adapun dasar pembatalan disebabkan subyek hak sudah tidak memenuhi syarat lagi sebagai pemegang hak serta disebabkan tanahnya musnah. Dengan demikian apabila terdapat kondisi seperti ini maka pembatalan hak dapat langsung dilakukan.

2. Tidak langsung

Pembatalan hak ini baru dapat dilakukan setelah terdapat putusan pejabat Tata Usaha Negara sesuai dengan kewenangan yang membatalkan hak dimaksud. Hal ini dilakukan apabila terdapat cacat yuridis maupun hasil penelitian yang seksama.<sup>60</sup>

**2.4 Analisis Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2076.K/Pdt/1987 Tanggal 28 Desember 1987 dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4-X.C-2005 Tanggal 14 Juli 2005**

**2.4.1 Ringkasan Kasus**

Para pihak :

1. Jamian selaku Penggugat/Terbanding/Termohon Kasasi
2. Kasmir selaku Tergugat I/Pembanding/Pemohon Kasasi
3. Jamud selaku Tergugat II/Turut Terbanding

Dasar gugatan :

Diawali pada tahun 1947 ketika Kasmin Wangsa Widjojo meninggal dunia di Desa Kramas, Semarang, sedangkan istrinya bernama Nyonya Seneng telah meninggal terlebih dahulu pada tahun 1943. Almarhum suami istri Kasmin Wangsa Widjojo dan Nyonya Seneng meninggalkan seorang anak laki-laki sebagai ahli waris satu-satunya yang sah, yaitu Penggugat dan mewarisi sebagian dari harta peninggalan antara lain berupa tanah tegalan yang terletak di Desa Kramas, Kelurahan Kramas, Kecamatan Semarang Selatan, Kotamadya Semarang dengan batas-batasnya :

sebelah timur : jalan desa;  
sebelah utara : tanah ladang Sdr. Wardjo;

---

<sup>60</sup> Agus Wijayanto, *Masalah dan Sengketa Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Latihan Badan Pertanahan Nasional, 2004), hlm. 61.

sebelah barat : tanah ladang Sdr. Yusran;  
sebelah selatan : tanah ladang Sdr. Slamet;  
(selanjutnya disebut tanah sengketa).

Pada tahun 1948, Penggugat menitipkan tanah sengketa kepada Bapak Soedarman Hardjoprawiro selaku Carik Desa Kramas. Selanjutnya oleh karena Bapak Soedarman Hardjoprawiro tidak lagi menjabat sebagai Carik Desa Kramas, maka tanah tersebut kemudian dititipkan kepada Tergugat I selaku Bayan Desa Kramas. Akan tetapi tanah sengketa tersebut telah dikuasai tanpa hak oleh Tergugat I sejak tahun 1958. Penggugat telah berusaha untuk meminta kembali tanah sengketa yang telah dikuasai oleh Tergugat I tersebut secara damai tetapi tidak berhasil bahkan tanah sengketa tersebut oleh Tergugat I telah dijual kepada pihak lain.

Fakta Persidangan :

Berdasarkan fakta hukum yang terungkap di persidangan dan dari keterangan para saksi serta bukti-bukti surat diketahui bahwa :

- a. tanah sengketa yang tercantum dalam buku C Desa Kramas Nomor 23 semula terdaftar atas nama Kasmin Wangsa Widjojo yang berasal dari orang tuanya;
- b. tahun 1945 Kasmin Wangsa Widjojo mengungsi bersama anaknya bernama Jamian (Penggugat). Setelah Kasmin Wangsa Widjojo meninggal dunia, tanah sengketa diusahakan oleh Penggugat;
- c. tahun 1948 tanah sengketa dititipkan oleh Penggugat kepada saksi Sudarman Hardjoprawiro yang pada waktu itu menjabat sebagai Lurah Desa Kramas, maka tanah sengketa tersebut oleh saksi Sudarman Hardjoprawiro didaftarkan atas nama dirinya yaitu Sudarman Hardjoprawiro dalam buku C Desa Kramas Nomor 171 sebagai pindahan dari buku C Desa Kramas Nomor 23 yang menunjukkan bahwa tanah sengketa merupakan titipan;
- d. setelah saksi Sudarman Hardjoprawiro berhenti sebagai Lurah Desa Kramas, pada tanggal 12 Juli 1958 tanah sengketa dititipkan lagi oleh saksi Sudarman Hardjoprawiro kepada Tergugat I dengan pertimbangan bahwa Tergugat I pada saat itu adalah Bayan Desa Kramas dan merupakan kerabat Kasmin Wangsa Widjojo, sehingga apabila sewaktu-waktu tanah sengketa diminta

- kembali oleh Kasmin Wangsa Widjojo tidak ada kesulitan. Kemudian tanah sengketa tersebut terdaftar dalam buku C Desa Kramas Nomor 173 atas nama Kasmir Tojiban sebagai pindahan dari buku C Desa Kramas Nomor 171;
- e. penitipan tanah sengketa oleh saksi Sudarman Hardjoprawiro disaksikan oleh Lurah Sarbini dan Carik Sudirdjo, serta dikuatkan pula oleh keterangan saksi Sudirdjo bahwa pada tahun 1954 saksi Sudirdjo dipanggil oleh Lurah Sarbini ke Kelurahan Kramas dan diperintahkan untuk merubah dalam buku C Desa Kramas agar tanah sengketa diubah dari atas nama Sudarman Hardjoprawiro ke atas nama Kasmir;
  - f. berdasarkan alat bukti surat berupa surat pernyataan dari Tergugat I bahwa Tergugat I akan membayar ganti rugi sebesar Rp. 750.000,- (tujuh ratus lima puluh ribu Rupiah) atas tanah sengketa dan apabila Tergugat I tidak memenuhinya, maka hak atas tanah sengketa tersebut kembali kepada Penggugat. Dari alat bukti tersebut dapat diartikan bahwa Tergugat I mengakui bahwa ia bukan pemilik tanah tersebut, karena tidaklah mungkin ia bersedia memberikan ganti rugi kepada Penggugat apabila memang benar ia telah membeli tanah sengketa dari orang tua Penggugat;
  - g. Tergugat II menyangkal gugatan Penggugat dan menerangkan tidak pernah membeli tanah sengketa dari Tergugat I, sebaliknya Penggugat juga tidak dapat membuktikan bahwa tanah sengketa tersebut telah dijual Tergugat I kepada Tergugat II seperti yang dikemukakan dalam dalil gugatannya. Oleh karenanya gugatan Penggugat atas Tergugat II tersebut ditolak;
  - h. pada tanggal 20 Desember 1984 tanah sengketa telah dijual oleh Tergugat I kepada Indra Soewignya dan Nyonya Nuning Lestari;
  - i. keterangan Tergugat I menyatakan tanah sengketa telah dibelinya dari orang tua Penggugat, akan tetapi dalam buku C Desa Kramas tidak terlihat bahwa dasar peralihan hak atas tanah sengketa adalah jual beli antara Kasmin Wangsa Widjojo sebagai penjual dan Tergugat I sebagai pembeli;
  - j. Tergugat I menyatakan telah membeli tanah sengketa dari Kasmin Wangsa Widjojo tetapi tidak pernah dapat menunjukkan bukti bahwa telah terjadi jual beli antara Tergugat I dengan ayah Penggugat yaitu Kasmin Wangsa Widjojo;

- k. penguasaan Tergugat I atas tanah sengketa tersebut sebelum dijual kepada Indra Soewignya dan Nyonya Nuning Lestari adalah sah karena hal itu terjadi atas dasar penitipan yang tidak disangkal oleh Tergugat I;

Putusan :

- a. Pengadilan Negeri Semarang melalui putusan Nomor 233/Pdt/G/1984/PN.Smg tanggal 21 Agustus 1985 memutuskan :
1. Menyatakan bahwa Penggugat Jamian adalah ahli waris satu-satunya yang sah dari almarhum suami istri Kasmin Wangsa Widjojo dan Nyonya Seneng;
  2. Menyatakan tanah yang terletak di Desa Kramas, Kelurahan Kramas, Kecamatan Semarang Selatan, Kodya Semarang dengan batas-batas :  
 sebelah timur : jalan desa  
 sebelah utara : tanah ladang Sdr. Wardjo  
 sebelah barat : tanah ladang Sdr. Yusran  
 sebelah selatan : tanah ladang Sdr. Slamet  
 adalah harta warisan peninggalan suami istri Kasmin Wangsa Widjojo dan Nyonya Seneng yang menjadi hak milik Penggugat;
  3. Menyatakan penguasaan tanah tegalan tersebut diatas oleh Tergugat I adalah tanpa hak dan melanggar hukum;
  4. Menghukum Tergugat I atau siapapun yang memperoleh hak dari Tergugat I untuk menyerahkan tanah tegalan tersebut dalam keadaan kosong kepada Penggugat;
  5. Menghukum Tergugat I untuk membayar uang paksa sebesar Rp. 25.000,- (dua puluh lima ribu Rupiah) setiap hari atas keterlambatan penyerahan atas tanah tersebut;
  6. Menolak gugatan Penggugat selebihnya;
  7. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini yang sampai hari ini diperkirakan sebesar Rp. 45.025,- (empat puluh lima ribu dua puluh lima Rupiah).
- b. Pengadilan Tinggi Semarang

Terhadap putusan Pengadilan Negeri Semarang tersebut, Tergugat I/ Pemanding selaku pihak yang dikalahkan mengajukan upaya hukum banding melalui Pengadilan Tinggi Semarang dan telah diputus berdasarkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 35/Pdt/1987/PT.Smg tanggal 2 April 1987 yang amarnya berbunyi sebagai berikut :

1. Menerima permohonan banding Tergugat I - Pemanding;
2. Memperbaiki putusan Pengadilan Negeri Semarang tanggal 21 Agustus 1985 Nomor 233/Pdt/G/1984/PN.Smg yang dimohonkan banding tersebut yang lengkapnya sebagai berikut :
  - a. Menyatakan bahwa Penggugat - Terbanding Jamian adalah ahli waris satu-satunya yang sah dari almarhum suami istri Kasmin Wangsa Widjojo dan Nyonya Seneng;
  - b. Menyatakan tanah yang terletak di Desa Kramas, Kelurahan Kramas, Kecamatan Semarang Selatan, Kodya Semarang dengan batas-batas :
 

sebelah timur	:	jalan desa
sebelah utara	:	tanah ladang Sdr. Wardji
sebelah barat	:	tanah ladang Sdr. Yusran
sebelah selatan	:	tanah ladang Sdr. Slamet

 adalah harta warisan peninggalan suami istri Kasmin Wangsa Widjojo dan Nyonya Seneng yang menjadi hak milik Penggugat - Terbanding;
  - c. Menyatakan penguasaan tanah tegalan tersebut diatas oleh Tergugat I – Pemanding adalah tanpa hak dan melanggar hukum;
  - d. Menghukum Tergugat I – Pemanding atau siapapun yang memperoleh hak dari Tergugat I – Pemanding untuk menyerahkan tanah tegalan tersebut dalam keadaan kosong kepada Penggugat - Terbanding;
  - e. Menghukum Tergugat I – Pemanding untuk membayar uang paksa sebesar Rp. 25.000,- (dua puluh lima ribu Rupiah) setiap hari atas keterlambatan penyerahan atas tanah tersebut;
  - f. Menolak gugatan Penggugat – Terbanding selebihnya;



- g. Menghukum Tergugat I – Pembanding untuk membayar biaya perkara dalam kedua tingkat peradilan yang untuk tingkat banding ditetapkan sebesar Rp. 4.000,- (empat ribu Rupiah);
  - h. Memerintahkan pengiriman salinan resmi dari putusan ini beserta berkas perkaranya kepada Ketua Pengadilan Negeri Semarang.
- c. Mahkamah Agung Republik Indonesia
- Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Semarang tersebut, Tergugat I/ Pembanding/Pemohon Kasasi selaku pihak yang dikalahkan juga mengajukan upaya hukum kasasi melalui Mahkamah Agung Republik Indonesia dan telah diputus berdasarkan putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2076.K/Pdt/1987 tanggal 28 Desember 1987 dengan amar putusan sebagai berikut :
1. Menyatakan bahwa permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi Kasmir tersebut tidak dapat diterima;
  2. Menghukum Pemohon Kasasi akan membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebanyak Rp. 20.000,- (dua puluh ribu Rupiah).

Eksekusi :

Untuk melaksanakan putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 233/Pdt/G/1984/PN.Smg tanggal 21 Agustus 1985 juncto putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 35/Pdt/1987/PT.Smg tanggal 2 April 1987 juncto putusan Mahkamah Agung Nomor 2096.K/Pdt/1987 tanggal 28 Desember 1987 yang telah berkekuatan hukum tetap, Jamian selaku Penggugat/Terbanding/Termohon Kasasi selaku pihak yang dimenangkan dalam perkara tersebut mengajukan permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Sertipikat Hak Milik Nomor 445/Kramas kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang yang kemudian diteruskan kepada Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Propinsi Jawa Tengah dan selanjutnya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional melalui Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4-X.C-2005 tanggal 14 Juli 2005 memberikan dasar pertimbangan sebagai berikut :

- a. bahwa yang dimohon pembatalan adalah Hak Milik Nomor 444/Kramas atas nama Indra Soewignya dan Hak Milik Nomor 445/Kramas atas nama Nuning Lestari masing-masing seluas 3.418 m<sup>2</sup> sebagaimana diuraikan dalam Gambar Situasi Nomor 3538/1987 dan Nomor 3589/1987 tanggal 20 Juni 1987 atas tanah terletak di Kelurahan Kramas, Kecamatan Semarang Selatan, Kota Semarang, Propinsi Jawa Tengah;
- b. bahwa tanah yang dipermasalahkan tersebut semula berasal dari tanah bekas milik adat C Nomor 23 atas nama Kasmin Wangsa Widjojo yang menikah dengan Nyonya Seneng yang keduanya telah meninggal dunia dengan ahli waris satu-satunya yang sah adalah Jamian dan tahun 1948 Jamian merantau keluar kota dan harta peninggalan tersebut dititipkan kepada Soedarman Hardjoprawiro yang saat itu menjabat sebagai Lurah Kramas;
- c. bahwa kemudian tanah bekas milik adat C Nomor 23 tersebut berubah menjadi C Nomor 171 atas nama Soedarman Hardjoprawiro yang merupakan pemindahan dari buku C Nomor 23 atas nama Kasmin Wangsa Widjojo dan setelah Soedarman Hardjoprawiro berhenti sebagai Lurah Kramas tahun 1958, tanah tersebut dititipkan kepada Kasmir yang merupakan kerabat Kasmin Wangsa Widjojo, selanjutnya oleh Kasmir diubah menjadi C Nomor 173 atas nama Kasmir dan dikonversi menjadi Hak Milik Nomor 404/Kramas luas 6.838 m<sup>2</sup> sebagaimana diuraikan dalam Gambar Situasi Nomor 11.366/1984 tanggal 10 Desember 1984;
- d. bahwa Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir tersebut selanjutnya dijual kepada Indra Soewignya dan Nuning Lestari berdasarkan Akta Jual Beli Nomor 917/XII/1984 dan Nomor 918/XII/1984 tanggal 20 Desember 1984 dibuat dihadapan Soehartono BA, selaku PPAT di Semarang Selatan yang selanjutnya dipisah sempurna menjadi Hak Milik Nomor 444/Kramas atas nama Indra Soewignya dan Hak Milik Nomor 445/Kramas atas nama Nuning Lestari masing-masing seluas 3.418 m<sup>2</sup> sebagaimana diuraikan di

dalam Gambar Situasi Nomor 3538/1987 dan Nomor 3539/1987 tanggal 20 Juni 1987;

- e. bahwa setelah diketahui adanya perubahan girik dan penerbitan sertipikat serta pemecahannya, oleh Jamian selanjutnya diajukan keberatan dan gugatan di Pengadilan Negeri Semarang dengan Kasmir selaku Tergugat I dan Jamud (penggarap) selaku Tergugat II yang terdaftar dibawah register perkara Nomor 233/Pdt/G/1984/PN.Smg yang telah diputus tanggal 21 Agustus 1985 dan dikuatkan dengan putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 35/Pdt/1987/PT.Smg tanggal 2 April 1987 dan dikuatkan pula oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2096 K/Pdt/1987 tanggal 28 Desember 1987;
- f. bahwa putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan telah dilaksanakan eksekusinya sebagaimana Berita Acara Eksekusi tanggal 27 Agustus 1988 Nomor 20/Pdt.Eks/1988.PN.Smg, namun demikian Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Sertipikat Hak Milik Nomor 445/Kramas tidak dapat ditarik dari pemegangnya yaitu Indra Soewignya dan Nuning Lestari;
- g. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut diatas telah cukup alasan hukum untuk membatalkan Hak Milik Nomor 444/Kramas atas nama Indra Soewignya dan Hak Milik Nomor 445/Kramas atas nama Nuning Lestari, masing-masing seluas 3.418 m<sup>2</sup> sebagaimana diuraikan dalam Gambar Situasi Nomor 3538/1987 dan Nomor 3539/1987 yang berasal dari peralihan dan pemecahan Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir dimana Hak Miliknya telah dimatikan karena pemecahan.

Selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Surat Keputusan tersebut memutuskan :

**PERTAMA** : Membatalkan Hak Milik Nomor 444/Kramas luas 3.418 m<sup>2</sup> sesuai Gambar Situasi Nomor 3538/1987 atas nama Indra Soewignya dan Hak Milik Nomor 445/Kramas luas 3.418 m<sup>2</sup> sesuai Gambar Situasi Nomor 3539/1987 atas nama Nuning Lestari di Kelurahan Kramas, Kecamatan Semarang Selatan,

Kota Semarang, Propinsi Jawa Tengah dan sertifikatnya tidak berlaku sebagai tanda bukti yang sah.

- KEDUA : Memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk mencatat batalnya Hak Milik sebagaimana dimaksud Diktum PERTAMA Keputusan ini pada Buku Tanah dan Daftar Umum lainnya yang ada pada administrasi pendaftaran tanah serta mematikan buku tanahnya.
- KETIGA : Menarik dari peredaran Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Nomor 445/Kramas masing-masing atas nama Indra Soewignya dan Nuning Lestari dan apabila penarikan tidak dapat dilaksanakan agar diumumkan 1 (satu) kali dalam surat kabar harian yang beredar secara umum di Kota Semarang mengenai isi Diktum PERTAMA Keputusan ini atas biaya pemohon.
- KEEMPAT : Kepada ahli waris almarhum Jamian sebagai ahli waris satu-satunya dari Sdr. Kasmin Wangsa Widjojo dapat mengajukan permohonan konversi hak adat C Nomor 23 dimaksud kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat berdasarkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 35/Pdt/1987/PT.Smg tanggal 2 April 1987 dan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2096.K/Pdt/1987 tanggal 28 Desember 1987 yang telah berkekuatan hukum tetap.

## 2.4.2 Analisis Kasus

### 2.4.2.1 Analisis Terhadap Putusan Pengadilan

Dalam menganalisis kasus diatas, penulis merujuk pada ketentuan-ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1961 karena kasus ini terjadi dan diputus pengadilan mulai dari tingkat pertama di Pengadilan Negeri sampai dengan tingkat kasasi di Mahkamah Agung sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997. Namun oleh karena pengaturan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 lebih rinci dan lebih lengkap, maka penulis akan membandingkan kedua ketentuan tersebut.

Terhadap hal-hal yang tidak diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, penulis lebih terfokus dan merujuk pada ketentuan-ketentuan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 untuk lebih menambah pemahaman mengenai kasus tersebut dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

Penulis menganalisis dasar pertimbangan majelis hakim dalam memutus perkara ini adalah sebagai berikut :

1. Tergugat I telah mengkonversi hak milik adat yang terdaftar dalam buku C Desa Kramas Nomor 173 atas nama Kasmir menjadi Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir tanpa hak karena tanah hak milik adat tersebut merupakan milik Penggugat yang dititipkan kepada Lurah yang pada saat itu menjabat.

Proses permohonan Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir diajukan oleh orang yang tidak berhak dan berwenang. Sesuai dengan buku C Desa Kramas Nomor 23 atas nama Kasmin Wangsa Widjojo telah beralih kepada Soedarman Hardjoprawiro dan diubah menjadi buku C Desa Kramas Nomor 171 atas nama Soedarman Hardjoprawiro selanjutnya beralih lagi kepada Kasmir dan diubah menjadi buku C Desa Kramas Nomor 173 atas nama Kasmir. Penguasaan tanah milik adat oleh Tergugat I atas dasar penitipan dari Penggugat bukan karena peralihan dari orang tua Penggugat kepada Tergugat I sebagaimana didalilkan oleh Tergugat I, namun kemudian dapat diterbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas. Dalam hal ini, terdapat indikasi bahwa Kantor Pertanahan kurang teliti dalam menyelidiki riwayat tanah terjadinya perubahan-perubahan pemilik buku C Desa Kramas Nomor 23 sehingga Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas terbit bukan atas nama pemilik sebenarnya dan tidak sah secara hukum.

Ketelitian dan kecermatan para petugas Kantor Pertanahan dalam menjalankan tugasnya akan mempengaruhi kepastian hukum hak atas tanah karena besar kemungkinan kesalahan manusia (*human error*) yang terjadi sangat tergantung dari kondisi petugas yang bersangkutan. Untuk menghindari kesalahan karena *human error* tersebut, perlu adanya pengecekan ulang dari beberapa petugas Kantor Pertanahan baik terhadap data fisik maupun data yuridis suatu bidang tanah. Data fisik dan yuridis

yang terdapat pada Kantor Pertanahan harus sesuai dengan keadaan lapangan dan harus terhindar dari *human error* sewaktu petugas Kantor Pertanahan melakukan pemasukan data serta data yang dimasukkan telah akurat, sehingga data yang diterima oleh masyarakat adalah data yang benar.

2. Alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa dalam proses pembuktian di persidangan :
  - a. Penggugat mengajukan alat bukti berupa buku C Desa Kramas Nomor 23 atas nama Kasmin Wangsa Widjojo, buku C Desa Kramas Nomor 171 atas nama Sudarman Hardjoprawiro, dan buku C Desa Kramas Nomor 173 atas nama Kasmir yang diperkuat oleh lima orang saksi.
  - b. Tergugat I mengajukan tiga orang saksi dan alat bukti tertulis berupa Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir.
  - c. Tergugat II mengajukan alat bukti berupa Akta Jual Beli dari Kasmir kepada Indra Soewignya dan Nyonya Nuning Lestari.

Dari seluruh saksi yang dihadirkan di persidangan baik oleh Penggugat maupun Tergugat I, saksi-saksi tersebut menyatakan bahwa tanah tersebut benar dikuasai dan dimiliki oleh Tergugat I, akan tetapi mereka tidak mengetahui asal-usul dan sejarah penguasaan tanah tersebut oleh Tergugat I. Ketentuan mengenai pembuktian hak dan pembukuannya tidak secara rinci diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1961. Menurut Pasal 24 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 dan penjelasannya, alat bukti yang diajukan oleh Penggugat tersebut termasuk alat bukti hak lama yaitu surat bukti tertulis yang untuk keperluan pendaftaran hak yang harus dilengkapi dengan keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak, dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Akta jual beli menurut Pasal 19 PP Nomor 10 Tahun 1961 termasuk dalam pengertian setiap perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah, atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, akan tetapi Pasal

19 PP Nomor 10 Tahun 1961 tidak merupakan syarat mutlak untuk sahnya jual beli karena PP Nomor 10 Tahun 1961 tersebut hanya merupakan ketentuan administrasi saja yaitu khusus bagi pendaftaran pemindahan hak pada Kantor Pertanahan.<sup>61</sup> Sedangkan menurut Pasal 23 PP Nomor 24 Tahun 1997 akta jual beli termasuk dalam pengertian asli akta Pejabat Pembuat Akta Tanah serta merupakan alat bukti hak baru. Oleh karenanya akta jual beli merupakan alat bukti tertulis yang otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat untuk membuktikan adanya hak yang terkandung dalam akta tersebut yang dimiliki oleh pemegang haknya. Apabila kemudian setelah alat bukti tersebut didaftarkan dan sertipikat hak atas tanah telah diterbitkan ada pihak lain yang mendalilkan bahwa dialah yang berhak atas tanah tersebut yang telah diperoleh pemegang sertipikat hak atas tanah tanpa hak berdasarkan alat bukti yang cacat hukum, maka pihak lain tersebut dapat mengajukan pembatalan alat bukti pendaftaran ke pengadilan dan membuktikan adanya cacat hukum dalam alat bukti dan proses perolehan atau penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut. Apabila putusan hakim membatalkan alat bukti pendaftaran dan putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap, maka putusan mengenai pembatalan alat bukti pendaftaran tersebut dapat dijadikan dasar bagi Kantor Pertanahan untuk membatalkan pendaftaran hak dan penerbitan sertipikat.

3. Dalam memeriksa dan memutus perkara ini, hakim lebih mempertimbangkan pada alat bukti tertulis dan keterangan saksi di persidangan yang diajukan oleh Penggugat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 163 HIR bahwa barang siapa yang mengatakan ia mempunyai hak, atau ia menyebutkan suatu perbuatan untuk menguatkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu.

Hakim tidak mempertimbangkan kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir yang diajukan oleh Tergugat I dan akta jual beli dari Kasmir kepada Nuning Lestari yang diajukan oleh Tergugat II,

---

<sup>61</sup> Abdurrahman, *loc. cit.*, hlm. 91.

meskipun Tergugat I telah mengajukan pendaftaran tanah atas buku Desa Nomor 173 sesuai dengan ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diperbaharui dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 juncto Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah (PMNA Nomor 2 Tahun 1962) dan berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA kepada pemiliknya diberikan surat tanda bukti hak berupa sertipikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

4. Penguasaan tanah tegalan milik Penggugat oleh Tergugat I selama kurang lebih tiga puluh tahun yaitu sejak tahun 1958 sampai dengan dialihkannya kepemilikan hak atas tanah tersebut kepada Indra Soewignya dan Nuning Lestari pada tanggal 20 Desember 1984 tidak menyebabkan Tergugat I secara otomatis menjadi pemilik yang sah atas tanah tegalan tersebut.

Pengaturan mengenai jangka waktu penguasaan tanah untuk keperluan pendaftaran tanah tidak diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 maupun peraturan pelaksanaannya. Pasal 7 PMNA Nomor 2 Tahun 1962 hanya mengatur mengenai hak-hak yang tidak ada atau tidak ada lagi tanda bukti haknya, maka pengakuan hak diberikan sesudah hasil pemeriksaan Panitia Pemeriksaan Tanah yang diumumkan selama dua bulan berturut-turut di Kantor Kepala Desa, Asisten Wedana, dan Kepala Agraria Daerah yang bersangkutan dan tidak ada yang menyatakan keberatan baik mengenai macam haknya, siapa yang empunya maupun letak, luas, dan batas-batas tanahnya. Sedangkan menurut Pasal 24 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatur lebih rinci dengan menambahkan ketentuan mengenai jangka waktu penguasaan tanah yaitu bahwa dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi, dan atau pernyataan, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah selama dua puluh tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan syarat penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka yang diperkuat oleh saksi serta penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat.



Walaupun pada saat kasus ini diperiksa dan diputus belum lahir PP Nomor 24 Tahun 1997, namun pendapat hakim lebih cenderung mempertimbangkan bahwa penguasaan tanah selama kurang lebih tiga puluh tahun tidaklah mutlak menjadikan pihak yang menguasai tanah tersebut menjadi pemilik tanah tetapi tetap harus dibuktikan bahwa penguasaan itu didasarkan pada itikad baik, yang ternyata pertimbangan hakim ini sejalan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997. Selain ketentuan tersebut diatas, pengaturan mengenai jangka waktu penguasaan tanah juga diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 penguasaan tanah yang telah bersertipikat lebih dari lima tahun akan menutup bagi pihak lain untuk mengajukan gugatan pemilikan tanah tersebut, namun di persidangan umumnya hal itu tidak menjadi suatu patokan bagi majelis hakim. Hakim cenderung mengabaikan aturan tersebut dan lebih mempertimbangkan itikad baik pihak yang bersengketa.<sup>62</sup>

5. Putusan hakim telah memenuhi rasa keadilan bagi Penggugat selaku pemegang hak berdasarkan hak milik adat karena sesungguhnya pemegang tanda bukti hak lama berupa Pajak Bumi/Landrente, girik, kekitir, dan Verponding Indonesia secara adat telah diakui sebagai pemilik tanah tersebut. Pengakuan tersebut secara administratif negara diwujudkan ke dalam penerbitan sertipikat hak milik.

Perkara ini dimenangkan oleh Penggugat dengan pertimbangan alat bukti tertulis dan keterangan saksi-saksi yang diajukan oleh Penggugat saling berkaitan dan sesuai satu sama lain. Selain itu sejarah kepemilikan tanah dengan jelas menentukan bahwa Penggugat berhak atas tanah tersebut. Putusan hakim memerintahkan kepada Tergugat I atau siapa saja yang memperoleh hak dari Tergugat I untuk menyerahkan tanah dalam keadaan kosong kepada Penggugat. Oleh karena Tergugat I tidak mau menyerahkan tanahnya, maka Penggugat sebagai pihak yang dimenangkan dalam perkara ini mengajukan permohonan pengosongan tanah ke Pengadilan Negeri dan

---

<sup>62</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Perkara Wilayah II Direktorat Perkara Pertanahan Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Bintarwan Widhiatso, SH, MKn, tanggal 12 Januari 2010.

selanjutnya mengajukan permohonan pembatalan sertipikat hak atas tanah tersebut ke Kantor Pertanahan.

6. Untuk lebih memperjelas kasus dalam proses pemeriksaan di persidangan serta memberikan perlindungan bagi pemegang sertipikat hak atas tanah, majelis hakim Pengadilan Negeri Semarang dapat meminta keterangan dari Kepala Kantor Pertanahan Semarang mengenai proses konversi tanah milik adat C Desa Kramas Nomor 23 yang kemudian diterbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas kepada Kasmir. Selain itu majelis hakim juga dapat meminta keterangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang membuat akta jual beli dari Kasmir kepada Indra Soewignya dan Nuning Lestari. Majelis hakim nampaknya tidak menggali lebih jauh akta jual beli antara Tergugat I dan Indra Soewignya dan Nuning Lestari yang diajukan oleh Tergugat II dan cenderung mengabaikan alat bukti tersebut.
7. Perlu perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat yang beritikad baik dengan cara memberikan peluang baginya untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada negara atau pihak yang menguasai tanah secara melawan hukum. Dari buku tanah C Desa Kramas Nomor 23 atas nama Kasmin telah terbit Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir dan selanjutnya dijual oleh Kasmir kepada Indra Soewignya dan Nuning Lestari. Kemudian Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas dipisah habis menjadi Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Nomor 445/Kramas masing-masing berturut-turut atas nama Indra Soewignya dan Nuning Lestari. Selaku pembeli yang beritikad baik mereka dapat mengajukan gugatan ganti rugi secara perdata kepada Kasmir Wangsa Widjojo selaku Tergugat I yang sebenarnya tidak berhak menjual tanah tersebut karena penguasaan tanah olehnya dan penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas telah melawan hukum. Walaupun kedua pemilik sertipikat bukanlah pihak yang berperkara, namun selama masa persidangan, mereka dapat mengajukan bantahan (intervensi) terhadap perkara antara Penggugat dan Tergugat.

#### **2.4.2.2 Analisis Terhadap Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional**

Walaupun perkara ini diputus oleh pengadilan dan telah berkekuatan hukum tetap pada tahun 1987, namun permohonan pembatalan sertipikat diajukan oleh Kepala Kantor Pertanahan pada tahun 2001 dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional mengenai pembatalan sertipikat dikeluarkan pada tahun 2005. Oleh karena itu dalam menganalisis Surat Keputusan ini, penulis merujuk pada ketentuan-ketentuan PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Analisis terhadap Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4-X.C-2005 tanggal 14 Juli 2005 tentang Pembatalan Hak Milik Nomor 444/Kramas atas nama Indra Soewignya dan Hak Milik Nomor 445/Kramas atas nama Nuning Lestari, terletak di Kelurahan Kramas, Kecamatan Semarang Selatan, Kota Semarang, Propinsi Jawa Tengah, adalah sebagai berikut :

1. Permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Nomor 445/Kramas diajukan oleh kuasa dari ahli waris Penggugat kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang telah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 124 ayat (1) juncto Pasal 125 ayat (1) PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999. Ahli waris Penggugat yang merupakan pihak yang dimenangkan dalam perkara dan berkepentingan atas tanah tersebut mengajukan permohonan pembatalan sertipikat atas dasar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
2. Pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Nomor 445/Kramas oleh Badan Pertanahan Nasional merupakan tindak lanjut dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Berdasarkan ketentuan Pasal 124 ayat (2) PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, dalam amar putusan pengadilan tersebut hak atas tanah dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu. Jika melihat putusan Pengadilan Negeri Semarang, tidak ada amar putusan yang menyatakan hak atas tanah tegalan tersebut batal

atau tidak mempunyai kekuatan hukum. Namun terdapat amar yang bersifat *condemnatoir* (hukuman) yaitu yang berbunyi menghukum kepada siapa saja yang memperoleh hak dari Tergugat I untuk menyerahkan tanah dalam keadaan kosong kepada Penggugat. Amar tersebut dapat diartikan sebagai amar yang intinya sama dengan amar yang menyatakan bahwa hak atas tanah batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (2) PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tersebut. Walaupun putusan Pengadilan Negeri tidak secara tegas menyatakan pembatalan sertipikat hak atas tanah, namun putusan Pengadilan Negeri tersebut memiliki substansi dan berimplikasi pada pembatalan sertipikat.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Nomor 445/Kramas oleh Badan Pertanahan Nasional merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 124 PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 untuk melaksanakan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu yaitu melaksanakan amar putusan yang bersifat *condemnatoir* (hukuman).

3. Penguasaan fisik atas tanah oleh pihak yang secara hukum tidak berhak merupakan alasan utama pembatalan sertipikat hak atas tanah dan oleh karenanya sertipikat yang dibatalkan tersebut statusnya kembali pada keadaan semula yaitu menjadi tanah bekas milik adat C Desa Kramas Nomor 23 atas nama Kasmin Wangsa Widjojo. Selanjutnya kepada ahli waris Jamian sebagai ahli waris satu-satunya dari Kasmin Wangsa Widjojo diberi kesempatan untuk dapat mengajukan permohonan konversi hak milik adat tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat.
4. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional membatalkan Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Nomor 445/Kramas sesuai dengan kewenangan yang diberikan Pasal 14 ayat (1) PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 yaitu kewenangan untuk memberi keputusan mengenai pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota juncto Pasal 105 ayat (1) PMNA/Kepala BPN Nomor 9

Tahun 1999 yaitu pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Menteri. Dalam hal ini yang dimaksud dengan Menteri adalah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional untuk membatalkan hak atas tanah merupakan kewenangan secara administratif yang dimiliki oleh lembaga eksekutif untuk melaksanakan kewenangan lembaga yudikatif yang telah berkekuatan hukum tetap. Sebagai pelaksana eksekusi administratif dari lembaga yudikatif, Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan tentang pembatalan kedua sertipikat tersebut untuk melaksanakan putusan Pengadilan Negeri yang telah berkekuatan hukum tetap dan selanjutnya untuk pencatatan batalnya sertipikat dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan.

#### **2.4.2.3 Analisis Dampak Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Bagi Pembeli Yang Beritikad Baik**

Kasus antara Jamian (Penggugat) melawan Kasmir (Tergugat I) dan Jamud (Tergugat II) membawa dampak kerugian bagi pihak lain yaitu Indra Soewignya dan Nuning Lestari selaku pemilik Sertipikat Hak Milik Nomor 444/Kramas dan Nomor 445/Kramas yang mereka diperoleh dari Kasmir dan merupakan tanah hasil pemecahan Sertipikat Hak Milik Nomor 404/Kramas atas nama Kasmir. Oleh karena itu, penulis akan memberikan pandangan terhadap kasus ini dari segi kepastian dan perlindungan hukum bagi Indra Soewignya dan Nuning Lestari selaku pembeli dan sebagai pemilik terakhir obyek sengketa. Terlebih mereka bukanlah pihak yang berperkara, namun berdampak pada pembatalan sertipikat yang dimilikinya. Untuk menganalisis hal ini, penulis membahas proses jual beli tanah dari Kasmir kepada Indra Soewignya dan Nuning Lestari.

Sahnya suatu jual beli tanah harus memenuhi syarat materiil dan syarat formil yaitu :

1. Syarat materiil
  - a. Pembeli adalah orang yang berhak untuk memiliki tanah yang bersangkutan serta mempunyai itikad baik untuk membeli tanah tersebut.

Pembeli sebagai penerima hak harus memenuhi syarat untuk memiliki tanah yang akan dibelinya. Untuk menentukan berhak atau tidaknya si pembeli memperoleh hak atas tanah yang dibelinya tergantung pada hak apa yang ada pada tanah tersebut, apakah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai. Menurut UUPA, yang dapat mempunyai hak milik atas tanah hanyalah Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah (Pasal 21 UUPA). Jika perbuatan hukum baik langsung maupun tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing, atau kepada suatu badan hukum yang tidak dikecualikan oleh Pemerintah, maka jual beli tersebut batal karena hukum dan tanah jatuh pada negara (Pasal 26 ayat (2) UUPA).

- b. Penjual adalah orang yang berhak atas tanah yang akan dijualnya. Yang berhak menjual tanah adalah pemilik dan pemegang hak yang sah dari tanah tersebut. Jika pemilik tanah tersebut hanya satu orang, maka ia berhak untuk menjual sendiri tanah itu. Sedangkan apabila pemilik tanah lebih dari satu orang, maka yang berhak menjual tanah tersebut adalah seluruhnya secara bersama-sama. Tidak boleh hanya satu orang saja yang bertindak sebagai penjual tanpa kuasa atau persetujuan dari pemilik lainnya.
- c. Obyek tanah yang bersangkutan dapat diperjualbelikan dan tidak sedang dalam sengketa.

Mengenai tanah-tanah hak apa yang dapat diperjualbelikan telah ditentukan dalam UUPA yaitu hak milik (Pasal 20), hak guna usaha (Pasal 28), hak guna bangunan (Pasal 35), hak pakai (Pasal 41).

Jika salah satu syarat-syarat materiil sebagaimana diuraikan diatas tidak dipenuhi, maka jual beli tanah tersebut adalah tidak sah dan batal demi hukum. Akibatnya antara pembeli dan penjual dianggap tidak pernah terjadi jual beli dan secara hukum hak atas tanah tersebut kembali kepada keadaan semula seperti sebelum terjadi jual beli tersebut.

## 2. Syarat formil

Pelaksanaan syarat formil dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta berkaitan dengan tanah pemindahan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam :

- a. Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- c. Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Setelah semua persyaratan materiil dipenuhi, maka PPAT membuat akta jual belinya. Sebelum akta jual beli dibuat oleh PPAT, maka harus diserahkan dokumen-dokumen yang diperlukan antara lain sertipikat tanah asli atau surat tanda bukti hak lainnya. Setelah akta jual beli dibuat, PPAT menyerahkan akta jual beli tersebut kepada Kantor Pendaftaran Tanah untuk pendaftaran pemindahan haknya.

Dari kasus yang telah diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa jual beli yang dilakukan oleh Kasmir kepada Indra Soewignya dan Nuning Lestari tidak memenuhi syarat materiil yaitu jual beli dilakukan oleh orang yang tidak berhak. Dalam hal ini PPAT yang membuat akta jual beli tanah tersebut kurang teliti dalam melakukan persiapan pembuatan akta jual beli tersebut. Seharusnya PPAT berkewajiban untuk menyelidiki kewenangan para pihak baik penjual maupun pembeli, memeriksa kebenaran sertipikat asli atau surat-surat yang merupakan bukti kepemilikan yang diserahkan oleh penjual kepada PPAT tersebut sebelum pelaksanaan jual beli, serta melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertipikat hak atas tanah dengan daftar yang terdapat pada Kantor Pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertipikat asli sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 97 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997. Bahkan menurut Pasal 45 ayat (1) huruf d PP Nomor 24 Tahun 1997, Kepala Kantor Pertanahan dapat menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah, jika perbuatan peralihan hak tersebut tidak memenuhi syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, antara lain orang yang memindahkan hak atas

tanah tidak berwenang melakukan tindakan tersebut. Selain itu terdapat pula kesalahan pada saat mengkonversi tanah milik adat menjadi sertipikat hak milik yaitu penerbitan sertipikat kepada orang yang tidak berhak atas tanah tersebut. Kesalahan ini tentunya berdampak pula pada saat penerbitan sertipikat kepada pembeli yang memperoleh tanah dari orang yang tidak berhak. Syarat untuk melakukan pendaftaran tanah adalah adanya akta jual beli dan selanjutnya akta jual beli dapat dibuat oleh PPAT jika syarat materiil sudah terpenuhi. Dalam kasus ini syarat materiil berupa penjual haruslah merupakan orang yang berhak atas tanah yang hendak dijualnya tersebut tidak terpenuhi dan oleh karenanya akta jual beli yang tidak memenuhi syarat materiil menjadi tidak sah.

Dari kasus yang diuraikan diatas, jelas sekali terlihat bahwa tidak ada jaminan kepastian hukum terhadap sertipikat hak atas tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah tersebut. Dalam kasus tersebut tentunya ada pihak yang sangat dirugikan karena hak atas tanah yang diperoleh pemegang sertipikat hak atas tanah ternyata diperoleh dari pihak yang tidak berhak dan melawan hukum. Oleh karena pemegang sertipikat hak atas tanah tersebut memperoleh haknya dengan itikad baik, sudah selayaknya negara memberikan perlindungan hukum bagi para pembeli yang beritikad baik. Dalam hal ini pihak yang dirugikan yaitu pemegang sertipikat hak atas tanah dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian secara perdata baik kepada negara maupun kepada pihak yang telah secara melawan hak menguasai tanah tersebut dan mengalihkannya kepada pihak yang mengalami pembatalan sertipikat tanah.