

BAB 2
SERTIPIKAT GANDA
(TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG
NOMOR 556/K/PDT/1987)

2.1 Teori Hukum Pertanahan

2.1.1 Hukum Tanah Nasional

Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa pada tanggal 24 September 1960 telah terjadi perombakan di bidang Hukum Tanah dan hak-hak perorangan atas tanah yang berlaku di Indonesia. Bahkan dikatakan bahwa tanggal tersebut merupakan tonggak sejarah di bidang pertanahan Indonesia.

Karena pada tanggal tersebut telah diakhiri Hukum Tanah yang bersifat dualistik, diganti dengan Hukum Tanah Nasional yang bersumber pada Hukum Tanah Adat yang tidak tertulis melalui Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Melalui pembaruan Hukum Tanah tersebut, diakhirilah Hukum Tanah yang dualistik, yakni dengan dinyatakannya tidak berlaku lagi Hukum Tanah Barat yang liberalistik berikut hak-hak perorangan atas tanah yang bersumber pada Buku II KUH Perdata Indonesia, kecuali ketentuan-ketentuan hipotik yang masih berlaku pada saat dinyatakan berlakunya UUPA, dan Hukum Tanah Adat tertulis ciptaan Pemerintah Belanda dan Pemerintah Swapraja, kecuali Hukum Tanah Adat yang tidak tertulis.⁹

Mengenai ketentuan-ketentuan hipotik, sepanjang mengenai pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah

⁹ Sunario Basuki, *Garis Besar Hukum Tanah Indonesia, Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah*. Program Spesialis Notariat, FHUI. hlm. 1.

dinyatakan tidak berlaku lagi, dengan diundangkannya Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.¹⁰

Yang melandasi Hukum Tanah Nasional kita adalah konsepsi Hukum Adat, yang diangkat pada tingkat nasional, yaitu konsepsi Komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan perseorangan haruslah saling seimbang, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok yakni: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya, demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA mengenai Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional.¹¹

2.1.2 Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak-hak penguasaan tanah dalam UUPA meliputi:

- a. Hak Bangsa Indonesia
- b. Hak Menguasai Negara
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- d. Hak-Hak Perorangan Atas Tanah, yang terdiri:
 - 1) Hak-Hak Atas Tanah :
 - a) Primer yang meliputi: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.
 - b) Sekunder yang meliputi: Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak gadai dan Hak Menumpang.
 - 2) Hak-Hak Jaminan Atas Tanah.

¹⁰ Undang-Undang RI Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

¹¹ Boedi Harsono, *Jaminan Kepastian Hukum*, Pustaka Peradilan, Mahkamah Agung RI, Jilid X. 1998. hlm. 5.

Mengenai Hak Tanggungan, sekarang diatur dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

- 3) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun sebagaimana diatur dalam pasal 8 Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang mulai berlaku tanggal 31 Desember 1985.

Masing-masing hak penguasaan atas tanah tersebut mempunyai hubungan secara sistematis sebagaimana diuraikan di bawah ini:

- a. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah (Pasal 1 ayat (1) UUPA)

Dalam pasal 1 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa :

“Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”.

Rumusan tersebut menyatakan adanya hubungan hukum antara Bangsa Indonesia (dalam arti seluruh Rakyat Indonesia) dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia yang disebut Hak Bangsa Indonesia.

Dengan demikian Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan menjadi sumber bagi hak-hak penguasaan atas tanah yang lain: Hak Menguasai Negara dan Hak-Hak Perorangan atas tanah.¹²

- b. Hak Menguasai Negara (Pasal 2 Ayat (1) dan (2) UUPA)

Negara adalah “Organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia”, demikian dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA. Ini berarti bahwa Bangsa Indonesia membentuk Negara RI untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan Bangsa Indonesia antara lain meningkatkan kesejahteraan umum (Alinea ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945) bagi seluruh rakyat Indonesia. Dan untuk melaksanakan tujuan tersebut Negara Republik Indonesia berkedudukan sebagai Badan Penguasa dan oleh karena itu Negara RI mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia, agar dapat mengatur tanah-tanah tersebut atas nama bangsa Indonesia, melalui

¹² Sunario Basuki, *op. cit.* hlm. 8.

peraturan perundang-undangan yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Sedangkan hubungan hukum itu disebut Hak Menguasai Negara.

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia bersumber pula pada Hak Bangsa Indonesia (pasal 1 ayat (1) UUPA) yang meliputi kewenangan untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah,
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah,
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Pasal 3 UUPA)

Berdasarkan pasal 3 UUPA terhadap Hak Ulayat yang masih ada diakui eksistensinya oleh UUPA sepanjang Hak Ulayat itu masih hidup. Sedangkan pelaksanaannya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan UUPA serta kepentingan pembangunan yang diselenggarakan dewasa ini.

d. Hak-Hak Perorangan Atas Tanah (Pasal 4 yo 16 UUPA dan Pasal 51 yo pasal 57 UUPA)

1) Hak-Hak atas tanah (primer dan sekunder)

Berdasarkan Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara perorangan dan badan-badan hukum dimungkinkan menguasai dan menggunakan tanah untuk memenuhi kebutuhannya masing-masing, baik untuk keperluan pribadi maupun untuk keperluan usahanya, dan UUPA menyediakan bermacam-macam hak atas tanah sebagai landasan hukum untuk penguasaan dan penggunaan tanah yang diperlukan.¹³

¹³ Sunario Basuki, *op. cit.* hlm. 11.

2) Hak Jaminan Atas Tanah

Selain hak-hak atas tanah ada pula hak perorangan atas tanah yang disebut Hak Tanggungan, hak jaminan atas tanah dapat dibebankan pada tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna bangunan (Pasal 51 yo. Pasal 57 UUPA).

3) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Hak Milik atas Satuan Rumah Susun termasuk hak yang wajib didaftarkan dan kepada pemegang haknya diberikan Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Hak tersebut dapat beralih karena pewarisan menurut hukum, dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hipotik dan dapat dipindahkan haknya kepada pihak lain melalui jual-beli tanah.¹⁴

2.1.3 Cara Memperoleh Hak Atas Tanah

Untuk dapat memperoleh dan melakukan pensertipikatan hak atas tanah dari tanah Negara atau tanah hak perorangan maka dapat dilakukan dengan :

2.1.3.1 Atas Tanah Negara

Tanah Negara yang akan dikuasai atau sudah dikuasai dengan itikad baik dapat dilakukan pensertipikatan untuk mendapatkan hak atas bidang tanah tersebut sesuai dengan *site plan* dari suatu daerah tersebut. Permohonan hak atas tanah dilakukan terhadap :

- 1) Tanah Negara bebas : belum pernah melekat sesuatu hak;
- 2) Tanah Negara asalnya masih melekat sesuatu hak dan jangka waktunya belum berakhir, tetapi dimintakan perpanjangannya;
- 3) Tanah Negara asalnya pernah melekat sesuatu hak dan jangka waktunya telah berakhir untuk dimintakan pembaharuannya, di sini termasuk tanah bekas Hak Barat maupun tanah-tanah yang telah terdaftar menurut UUPA.

¹⁴ Sunario Basuki, *op. cit.* hlm. 12.

Tanah Negara yang dikuasai dan belum mempunyai alas hak agar dapat didaftarkan maka harus dinyatakan dengan surat pernyataan dari pemohon (yang menguasai tanah) yang menyatakan hal-hal sebagai berikut :¹⁵

- a. bahwa pemohon telah menguasai secara nyata tanah yang tersebut selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain lain yang telah menguasainya sehingga waktu penguasaan pemohon dan pendahulunya tersebut berjumlah 20 tahun atau lebih;
- b. bahwa penguasaan tanah tersebut telah dilakukan dengan itikad baik;
- c. bahwa penguasaan tanah tersebut tidak pernah diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;
- d. bahwa tanah tersebut tidak dalam sengketa;
- e. bahwa apabila pernyataan tersebut memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, penandatanganan bersedia dituntut di muka Hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.

Disamping itu Kepala Desa/Lurah memberikan pernyataan berupa Surat Keterangan yang membenarkan penguasaan Tanah Negara tersebut ditambah dengan 2 orang saksi yang masih hidup, merupakan tetua adat di desa yang tidak ada hubungan kekerabatan sampai derajat kedua, baik vertikal maupun horizontal yang mengetahui.

Sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik yang dimiliki. Data yuridis adalah bukti-bukti atau dokumen penguasaan tanah, sedangkan data teknis adalah Surat Ukur dan Surat Keterangan Pemilik Tanah (SKPT) atas tanah dimaksud. Permohonan hak yang diterima oleh Kantor Pertanahan diproses antara lain dengan penelitian ke lapangan oleh Panitia Pemeriksa Tanah, kemudian apabila telah

¹⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No.24 Tahun 1997, Pasal 76 ayat 3.

memenuhi syarat maka sesuai kewenangannya dan diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah. Pemohon mendaftarkan haknya untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah setelah membayar uang pemasukan ke Kas Negara dan atau Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)¹⁶ jika dinyatakan dalam Surat Keputusan tersebut. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran Surat Keputusan pemberian hak untuk memperoleh sertipikat tanda bukti hak adalah :

- surat permohonan pendaftaran
- surat pengantar Surat Keputusan Pemberian Hak
- Surat Keputusan Pemberian Hak untuk keperluan pendaftaran¹⁷
- bukti pelunasan uang pemasukan atau BPHTB apabila dipersyaratkan
- identitas pemohon

2.1.3.2 Atas Tanah Hak Perorangan

Pengalihan hak atas tanah perorangan yaitu berpindahnya hak milik atas tanah dengan suatu perbuatan hukum. Perbuatan hukum tersebut di antaranya dapat berupa jual-beli, tukar menukar, hibah, dan hibah wasiat.

Cara ini dilakukan apabila pihak yang memerlukan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah yang tersedia, dan pemegang hak atas tanah tersebut bersedia untuk memindahkan haknya.

Bentuk-bentuk pengalihan hak atas tanah di antaranya adalah:

- 1) Jual-Beli, pada jual-beli pengalihan hak terjadi pada saat itu juga secara langsung dari penjual kepada pembeli. Bersifat tunai yaitu pengalihan hak atas tanah dan pembayarannya secara serentak terjadi bersamaan sebagaimana konsepsi Hukum Adat.

¹⁶ Indonesia, *Undang-undang tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan*, UU No.21 Tahun 1997, LN No.44 Tahun 1997, TLN No.3688

¹⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No.24 Tahun 1997, Pasal 23 huruf a angka 1.

- 2) Tukar Menukar, pada tukar menukar hak atas tanah tertentu ditukar dengan hak atas tanah lain yang sejenis.
- 3) Hibah, pada hibah pengalihan hak terjadi seketika dan langsung sebagai penyisihan sebagian dari harta kekayaan seseorang yang diberikan secara cuma-cuma semasa ia hidup kepada orang yang biasanya mempunyai hubungan kekerabatan.
- 4) Hibah Wasiat, pada hibah wasiat pengalihan hak terjadi secara langsung menurut kehendak terakhir dari si pemberi wasiat, tetapi dengan syarat sesudah ia meninggal baru terjadi pemindahan haknya. Itupun tidak sedemikian mudah, dan masih diperlukan perbuatan hukum yang lain di mana pelaksanaannya harus melalui pelaksanaan wasiat kepada si penerima hibah wasiat tersebut.¹⁸

Dalam hal pengalihan hak tersebut di atas, syarat-syarat subyek hak pun harus dipenuhi. Jika subyek selaku calon penerima hak tidak memenuhi syarat-syarat subyek hak atas tanah yang akan dialihkan kepadanya sebagaimana ditentukan dalam UUPA, tentu saja akan batal demi hukum dan tanahnya akan menjadi Tanah Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta khusus untuk pengalihan hak dengan jual-beli maka pembayarannya yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali (pasal 26 ayat 2 UUPA).¹⁹

Pengalihan hak karena jual-beli, tukar menukar, hibah, demikian juga pelaksanaan hibah wasiat, dilakukan oleh para pihak di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang bertugas membuat aktanya.

Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum pengalihan hak, maka akta tersebut secara implisit juga membuktikan, bahwa penerima hak sudah menjadi pemegang haknya yang baru. Tetapi hal itu baru diketahui oleh dan karenanya juga baru mengikat para pihak dan ahliwarisnya karena administrasi PPAT sifatnya tertutup bagi umum.

¹⁸ Arie S. Hutagalung, *op. cit.*, hlm. 75.

¹⁹ Arie S. Hutagalung, *op. cit.*, hlm. 75.

Untuk memperoleh surat bukti yang lebih kuat dan lebih luas daya pembuktiannya pengalihan haknya didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya, untuk dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak yang bersangkutan. Dengan dicatatnya pengalihan hak tersebut pada sertipikat haknya, diperoleh surat tanda bukti yang kuat.²⁰

2.1.4 Jual Beli Tanah

Dalam perbuatan hukum jual beli yang menjadi syarat pokok adalah adanya pihak penjual dan pihak pembeli, dimana kedua pihak ini disebut juga subyek dalam jual beli. Begitu pula dalam jual beli tanah, kedua subyek tersebut mempunyai hak dan kewajiban masing-masing, hal ini sesuai dengan sifat timbal balik dari perjanjian jual beli tersebut.

Pasal 20 ayat 2 UUPA menyebutkan bahwa suatu hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Kata beralih mengandung arti bahwa pemindahan hak itu terjadi oleh karena suatu peristiwa hukum misalnya pemilik meninggal dunia, sehingga peralihan tersebut terjadi karena Undang-Undang dimana dengan meninggalnya si pemilik maka ahli warisnya memperoleh hak atas tanah karena pewarisan. Sedangkan kata dialihkan memberikan arti bahwa pemindahan hak atas tanah kepada pihak lain disebabkan perbuatan hukum yang disengaja dilakukan agar pihak lain tersebut mempunyai hak yang bersangkutan. Perbuatan hukum tersebut dapat berupa jual beli, tukar menukar, hibah, dan lain-lain. Jual beli, hibah dan tukar menukar merupakan perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah kepada pihak lain untuk selama-lamanya, dimana pada jual beli pemiliknya menerima penggantian berupa uang, pada tukar menukar pengantiannya dapat berupa benda lain, dan pada hibah pemiliknya tidak menerima penggantian apapun.

Sebelum berlakunya UUPA terdapat dualisme hukum tanah yaitu tanah yang tunduk pada ketentuan Hukum Barat dan tanah yang tunduk pada ketentuan Hukum

²⁰ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm 317.

Adat. Dengan adanya perbedaan tersebut maka dalam hal melaksanakan pemindahan hak atau jual beli terdapat perbedaan mengenai :

- a. Bagi mereka yang tanahnya tunduk dan diatur menurut Hukum Adat maka perbuatan jual belinya dilakukan dihadapan kepala desa.
- b. Bagi mereka yang tanahnya tunduk dan diatur menurut Hukum Barat maka perbuatan jual belinya dilakukan dihadapan Notaris, ditindak lanjuti oleh Pejabat Balik Nama atau Overschrijvings Ambtenaar.

Dengan berlakunya UUPA maka telah terjadi unifikasi sebagian Hukum Pertanahan Nasional sehingga perbedaan tersebut sudah tidak ada lagi. Jual beli berdasarkan lembaga hukum yang pernah ada sebelum berlakunya UUPA adalah :

2.1.4.1 Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)

Pengertian jual beli menurut KUHPer adalah suatu perjanjian timbal balik, dimana pihak penjual berjanji untuk menyerahkan Hak Milik atas suatu barang dan pihak pembeli berjanji untuk membayar harga yang terdiri atas sejumlah uang sebagai imbalan perolehan barang dari pihak penjual.²¹

Menurut Pasal 1457 KUHPer jual beli tanah adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang diperjanjikan.

Dan dalam Pasal 1458 KUHPer ditegaskan pula bahwa jual beli itu dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak seketika setelah mereka mencapai kata sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar.

Dengan melihat kedua pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa jual beli ini baru mengakibatkan atau menciptakan perikatan berupa kewajiban-kewajiban tertentu yang harus dilakukan, sehingga dapat dikatakan bahwa jual beli menurut pengertian KUHPer bersifat obligator. Dengan selesainya dilakukan jual beli belum

²¹ R. Subekti, *Aneka Perjanjian* (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1995), hal. 1.

mengakibatkan beralihnya hak-hak atas barang tersebut kepada pembeli. Jual beli dianggap telah terjadi dengan dicapainya kata sepakat antara penjual dan pembeli walaupun haknya belum diserahkan dan harganya belum dibayar. Dalam hal ini KUHPer menganut sistem konsensualitas yaitu untuk sahnya suatu perjanjian jual beli cukup adanya suatu consensus (saat para pihak sepakat) sehingga apa yang telah disetujui bersama mengikat para pihak (Pasal 1320 KUHPer).²²

Jika jual belinya mengenai tanah maka atas tanah baru beralih kepada pembelinya jika telah dilakukan penyerahan yuridis. Penyerahan yuridis dilakukan dengan pembuatan akta dimuka dan oleh Kepala Kantor Pertanahan selaku Pejabat Balik Nama, berdasarkan ketentuan *Overschrijving Ordonantie* (Stb.1834 No.27). Dan menurut Pasal 1458 KUHPer jual beli dan penyerahan hak kepada pembeli merupakan dua perbuatan yang berlainan. Selama masih belum dilakukan penyerahan yuridis tanah masih merupakan milik penjual meskipun sudah dikuasai pembeli.²³

Pada saat ini dalam jual beli tanah sudah tidak dikenal lagi istilah pengertian balik nama, karena sudah diganti dengan ketentuan Pendaftaran Tanah yang diatur oleh PP No.10 Tahun 1961 dan telah diganti /disempurnakan dengan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut ketentuan KUHPer untuk jual beli hal atas tanah pengaturannya termasuk dalam Hukum Perjanjian mengenai jual belinya, sedangkan mengenai penyerahan yuridisnya termasuk dalam Hukum Agraria. Adapun ketentuan yang berkaitan dengan tanah sebagaimana diatur dalam Buku II KUHPer telah dihapuskan dan tidak berlaku lagi, dan diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

2.1.4.2 Menurut Hukum Adat

Jual beli menurut hukum adat adalah suatu perbuatan hukum berupa penyerahan tanah yang bersangkutan untuk selama-lamanya dari penjual kepada

²² *Ibid*, hal. 2.

²³ *Ibid*, hal. 11.

pembeli, dan pada saat yang sama dilakukan pembayaran oleh pembeli kepada penjual. Jadi dalam hukum adat jual beli tersebut bersifat tunai, meskipun tidak menutup kemungkinan pembayaran harga tanahnya baru sebagian maka menurut hukum dianggap telah dibayar penuh dan sisanya dianggap sebagai utang-piutang serta tidak ada hubungannya dengan jual beli tersebut.

Jual beli menurut hukum adat juga bersifat riil atau nyata yaitu pemindahan hak dari penjual kepada pembeli disertai pembayaran harganya, baik sebagian atau seluruhnya. Dengan penyerahan tanahnya kepada pembeli dan pembayaran harganya pada saat jual beli dilakukan maka jual beli itu telah selesai, yang mana pembeli telah menjadi pemegang hak yang baru.

Jual beli menurut hukum adat bersifat terang yaitu dilakukan dihadapan Kepala Desa atau Kepala Adat sebagai saksi, dengan maksud agar perbuatan itu terang atau diketahui masyarakat dan sah menurut hukum. Sehingga pembeli mendapat pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik yang baru dan akan memperoleh perlindungan hukum jika dikemudian hari ada gugatan terhadapnya.

Perbuatan jual beli tanah dalam hukum adat tidak bersifat obligator karena jual beli tanah dalam hukum adat merupakan perbuatan hukum pemindahan hak dengan pembayaran tunai yaitu harga yang disetujui bersama dibayar penuh pada saat jual beli yang bersangkutan dan pada saat itu pulalah Hak Milik beralih. Dalam hukum adat tidak dikenal adanya penyerahan yuridis sebagai pemenuhan kewajiban dari penjual, karena apa yang disebut jual beli tanah itu adalah penyerahan hak atas tanah yang dijual kepada pembeli dan pada saat yang sama pembeli membayar penuh kepada penjual harga yang telah disetujui bersama. Maka jual beli tanah menurut pengertian hukum adat ini pengaturannya termasuk dalam Hukum Tanah.²⁴

Alat bukti kepemilikan dalam jual beli tanah menurut hukum adat adalah surat jual beli tanah yang dibuat diatas kertas segel dan ditandatangani oleh penjual dan pembeli serta disaksikan oleh Kepala Desa/Ketua Adat.

²⁴ *Ibid*, hal. 29.

2.1.4.3 Menurut Undang-Undang Pokok Agraria

Sejak tanggal 24 September 1960 unifikasi dalam bidang hukum tanah telah tercapai dengan keluarnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang berarti bahwa untuk hal-hal yang berkenaan dengan tanah, dualisme hukum telah berakhir.

Apabila sebelum tanggal 24 September 1960 hal-hal yang mengatur tentang tanah, baik dari segi lembaga maupun hubungan hukumnya bersumber pada KUH Perdata dan Hukum Adat, maka sejak saat diundangkannya UUPA hanya ada satu hukum yang berlaku secara nasional yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah.

Dalam hal peralihan hak atas tanah, termasuk mengenai jual-beli tanah, konsep yang diambil UUPA adalah konsep hukum adat. Hal ini merupakan konsekuensi logis, karena dasar pembentukan hukum tanah nasional adalah hukum adat sebagaimana dapat ditemukan penjabarannya dalam berbagai pasal UUPA baik secara eksplisit maupun implisit, yakni dalam:

a) **Konsiderans:**

“bahwa berhubung dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah.....”

b) **Pasal 5 UUPA:**

“hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara,.....”

c) **Penjelasan pasal 5 UUPA:**

Penegasan, bahwa hukum adat dijadikan dasar dalam hukum agraria yang baru.

- d) Penjelasan Umum angka III (1) UUPA:
 “Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu”
- e) Penjelasan Pasal 16 UUPA:
 “Sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5 bahwa hukum pertanahan nasional itu didasarkan pada hukum adat,.....”
- f) Pasal 56 UUPA:
 “Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat.....”
- g) Di samping itu, secara implisit Pasal 58 UUPA:
 Menyebutkan tentang “peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi.....”²⁵

Mengenai pengertian hukum adat, UUPA tidak memberikan definisinya. Definisi yang dikemukakan pada Seminar Hukum Adat dan Pembangunan Hukum Nasional yang diadakan di Yogyakarta pada tahun 1975 mengenai hukum adat, yang dikutip oleh Maria S.W. Sumardjono adalah : “hukum asli golongan rakyat pribumi yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan”.

Dalam fungsinya sebagai sumber untuk pembangunan hukum tanah nasional, maka hal ini berarti bahwa konsepsi, asas-asas, dan lembaga-lembaga yang berasal

²⁵ Maria S.W. Sumardjono. *Aspek Teoritis Peralihan Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Pustaka Peradilan jilid X tahun 1998, hlm. 60.

dari hukum adat dipergunakan sebagai landasan penyusunan hukum tanah nasional. Kemudian bagaimana konsep mengenai jual-beli tanah menurut hukum adat?

Menurut Imam Sudiyat, inti jual-beli adalah penyerahan benda (sebagai prestasi) yang serentak dengan pembayaran tunai (seluruhnya, kadang-kadang sebagian selaku kontraprestasi), dan perbuatan menyerahkan itu dinyatakan dengan istilah jual.²⁶

Menurut Ter Haar, dalam hukum adat jual-beli tanah adalah perbuatan hukum yang mempunyai sifat tunai, riil, dan terang. Dikatakan sebagai tunai, artinya penyerahan haknya oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pembeli, dengan perbuatan hukum jual-beli tersebut, maka seketika itu juga terjadi peralihan hak. Harga yang dibayarkan pada saat penyerahan hak tidak harus lunas atau penuh dan hal ini tidak mengurangi sifat tunai tadi. Kalau ada selisih / sisa dari harga, maka hal tersebut dianggap sebagai hutang pembeli kepada penjual dan tunduk pada hukum hutang-piutang.²⁷

Sifat riil berarti bahwa kehendak atau niat yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan yang nyata untuk menunjukkan tujuan jual-beli tersebut, misalnya dengan diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa.

Sifat terang berarti bahwa untuk perbuatan hukum tersebut haruslah dilakukan di hadapan kepala desa sebagai tanda bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.²⁸

2.1.5 Pendaftaran Tanah

2.1.5.1 Pengertian

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan,

²⁶ Maria S.W. Sumardjono, *ibid.* hlm. 61.

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, *ibid.* hlm. 61.

²⁸ Maria S.W. Sumardjono, *ibid.* hlm. 61.

pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.²⁹

2.1.5.2 Fungsi Pendaftaran Tanah

Adapun fungsi pendaftaran tanah adalah :

- a) Dalam rangka jual-beli tanah fungsi pendaftaran tanah adalah:
 - 1) Untuk memperkuat pembuktian, karena pemindahan hak tersebut dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak dan dicantumkan siapa pemegang haknya sekarang.
 - 2) Untuk memperluas pembuktian, karena dengan pendaftaran, jual-beli tersebut dapat diketahui oleh umum atau siapa saja yang berkepentingan.
- b) Dalam rangka permohonan hak dan pembebanan Hak Tanggungan:
 - 1) Sebagai syarat konstitutif lahirnya suatu hak / Hak Tanggungan;
 - 2) Untuk keperluan pembuktian, karena nama pemegang hak / Hak Tanggungan akan dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak / Hak Tanggungan.³⁰

2.1.5.3 Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Dengan diselenggarakan pendaftaran tanah maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah pula dapat mengetahui status atau kedudukan hukum dari pada tanah-tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang empunya dan beban-beban apa yang ada di atasnya.

²⁹ Arie S. Hutagalung, dkk, *ibid.* hlm. 87.

³⁰ Arie S. Hutagalung. *op. cit.* hlm. 89.

Karena kemajuan ekonomi, maka makin bertambah pula banyaknya tanah rakyat yang tersangkut dalam kegiatan-kegiatan ekonomi, misalnya dalam jual beli, sewa-menyewa, pemberian kredit, bahkan juga timbulnya hubungan hukum dengan orang atau badan hukum asing.

Berhubung dengan itu maka makin lama makin terasa pula perlunya ada jaminan kepastian hukum dan kepastian hak dalam bidang agraria. Sehubungan dengan itu maka UUPA di dalam pasal 19 memerintahkan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan tegas pasal 19 itu menyatakan, bahwa pendaftaran tanah tersebut perlu diadakan “untuk menjamin kepastian hukum”, hingga teranglah kiranya, bahwa yang akan diselenggarakan itu adalah suatu “*rechtkadaster*”.³¹

2.1.5.4 Sistem Pendaftaran

Dalam kegiatan pendaftaran tanah dikenal 2 sistem :

- a. Sistem positif
- b. Sistem negatif

Pada sistem positif apa yang tercantum di dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Pihak ketiga (yang beritikad baik) yang bertindak atas dasar bukti-bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak, biarpun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain.

Sedangkan pada sistem negatif surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal yang demikian maka pengadilanlah yang akan

³¹.Effendi Peranginangin, *Hukum Agraria I*, FH Universitas Indonesia ,Jakarta,1979,hlm. 75.

memutuskan alat pembuktian mana yang benar. Kalau ternyata bahwa keterangan dari pendaftaran tanahlah yang tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan seperlunya.

Sistem yang mana dipergunakan dalam pendaftaran tanah pada saat itu? Adalah Sistem negatif. Tetapi ditambah dengan “bertendens positif”, artinya kelemahan sistem negatif dikurangi dengan cara-cara sedemikian rupa sehingga kepastian hukum dapat dicapai.

Bahwa UUPA tidak memerintahkan dipergunakannya sistem positif dapat kita simpulkan dari ketentuan pasal 29 ayat 2 huruf c, bahwa surat-surat tanda bukti hak yang akan dikeluarkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Ayat tersebut tidak menyatakan, bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak.

Dalam sistem negatif jaminan perlindungan yang diberikan oleh sistem negatif kepada pihak ketiga itu tidak bersifat mutlak seperti pada sistem positif. Pihak ketiga masih harus berhati-hati dan tidak boleh mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku-buku pendaftaran tanah atau surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkannya. Dalam pada itu kelemahannya ini diimbangi oleh asas bahwa pihak ketiga yang beritikad baik dan mendasarkan perbuatannya pada keterangan yang diberikan oleh pendaftaran tanah, umumnya mendapat perlindungan dalam hukum.

UUPA tidak memilih sistem positif karena sistem ini penyelenggaraannya memerlukan banyak waktu, tenaga dan biaya. Ini tidak berarti bahwa pendaftaran tanah dengan sistem negatif yang diperintahkan oleh UUPA itu tidak akan diselenggarakan dengan teliti. Suatu *rechtkadaster* selalu menghendaki ketelitian dalam penyelenggaraannya, tetapi tidak perlu secermat sistem positif.

Walaupun sistem yang dipergunakan adalah sistem negatif para petugas pendaftaran tidaklah bersikap “pasif”, artinya mereka tidak menerima begitu saja apa yang diajukan dan dikatakan oleh pihak-pihak yang meminta pendaftaran. Kita telah mengetahui bahwa, baik pada pembukuan untuk pertama kali maupun pada pendaftaran atau pencatatan “perubahan-perubahan”-nya kemudian, para petugas

pelaksana diwajibkan untuk mengadakan penelitian seperlunya untuk mencegah terjadinya kekeliruan. Batas-batas tanah ditetapkan dengan memakai sistem “*contradictoire delimitatie*”, sebelum tanah dan haknya dibubukan diadakan pengumuman, perselisihan-perselisihan diajukan ke kepengadilan kalau tidak dapat diselesaikan sendiri oleh yang berkepentingan. Sejauh mungkin diadakan usaha-usaha agar keterangan-keterangan yang ada pada tata-usaha kantor pendaftaran tanah itu selalu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Pendaftaran tanah yang diselenggarakan menurut *Overschrijvingsordonantie*. S. 1834 no. 27 dan peraturan-peraturan kadaster lama juga mempergunakan sistem negatif. Tetapi keterangan-keterangan yang diberikan, bukan merupakan alat pembuktian yang kuat, melainkan hanya menimbulkan “*feitelijk vermoeden*”, hanya mempunyai “*feitelijke kracht*”. Hakim dapat menerima atau menolak kebenaran dari pada keterangan-keterangan itu.

Yang dibicarakan di atas adalah sistem kegiatan pendaftaran tanah, dalam hubungan dengan daya bukti surat-surat hak tanah.

Mengenai apa (obyek) yang didaftar kita kenal pula dua sistem, yaitu :

- a. Sistem perbuatan-perbuatan hukum (“*registration of deeds*”).
- b. Sistem buku tanah (“*registration of titles*”).

Pada *Overschrijvingsordonantie* 1834 mempergunakan sistem di mana yang didaftar adalah perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan (penyerahan juridis atau “*juridische levering*”) : menciptakan hak atas tanah baru, memberikan hipotik kepada kreditur, memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain. Perbuatan-perbuatan hukum itu dibuat aktanya oleh *Overschrijvingsambtenaar* (“*registration of deeds*”).³²

Kita telah mengetahui, bahwa hak-hak atas tanah dan hak-hak jaminan yang pendaftarannya diwajibkan itu dibukukan di dalam daftar buku tanah. dengan demikian maka jelaslah, bahwa kita mempergunakan apa yang disebut : sistem buku

³². Effendi Peranginangin, *Ibid* ,hlm. 80.

tanah atau “*grondboek stelsel*”, di mana dilakukan pembukuan dari pada hak-haknya. (“*registration of titles*”).

2.1.5.5 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961

Dengan diundangkan Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961, telah berlangsung suatu era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kepastian hukum mengenai hak – hak atas tanah dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia, dan hal ini diperkuat lagi dengan Keppres 26 tahun 1986 pada sub c ,tentang tanggung jawab dan tugas dari Kantor Badan Pertanahan Nasional tersebut.

Demikian pula berlakulah suatu pendaftaran tanah yang uniform untuk seluruh Indonesia, untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada UUPA ataupun sesuatu yang diatur oleh suatu ketentuan Undang-Undang yang berada diluar UUPA.

Dalam kalangan para ahli disebutkan pendaftaran itu bertujuan untuk, baik kepastian hak seseorang, pengelakan suatu sengketa pembatasan (karena ada surat ukurannya yang teliti dan cermat) dan juga untuk penetapan suatu perpajakan.

Namun dalam konteks yang lebih luas lagi pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan, demikian pula informasi mengenai kemampuan apa yang terkandung di dalamnya dan demikian pula informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, dan pajak yang ditetapkan untuk tanah / bangunannya.³³

2.1.5.6 Orientasi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

Orientasi dari Pendaftaran Tanah di Indonesia adalah demi kepentingan rakyat dan juga dapat ditarik kesimpulan bahwa seseorang yang mempunyai tanah tersebut tidak berarti dia adalah orang kaya tetapi lebih merupakan sosial status orang tersebut, dia mempunyai tanah dan demikian dia adalah anggota masyarakat hukumnya yang

³³.A.P.Parlindungan. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Cv. Mandar Maju.Bandung . 1994. hlm 8.

penuh, sehingga harus diundang dalam rembug desa. Namun juga tidak berarti dengan mempunyai tanah dia langsung dianggap kaya dan dapat membayar biaya – biaya balik nama tersebut. Yang jelas dia belum tentu mempunyai uang, yang ada padanya hanyalah tanah sebagai salah satu *resources* ekonomi yang dia dapat hidup daripadanya.

Dalam penjelasan pasal 19 UUPA dinyatakan bahwa :

“Pendaftaran tanah itu akan dijalankan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan”.

Sedangkan pada Memori Penjelasan dari UUPA dinyatakan bahwa Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah, agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechtskadaster*.

Oleh karena pendaftaran itu dilakukan dengan mengingat kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinan terlebih dahulu akan diadakan di kota-kota dan lambat-laun akan meliputi seluruh wilayah Negara.

Jadi istilah didahulukan karena kebutuhan lalu lintas sosial ekonomi serta mengingat penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut memerlukan tenaga terampil, manajemen, peralatan, sarana dan biaya yang cukup besar.

Kita melihat secara perlahan-lahan sekarang ini di seluruh kantor pertanahan Kotamadya/Kabupaten (dahulu kantor Agraria Daerah Tingkat II) sudah mempunyai seksi pendaftaran tanah. Pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan.

Pasal 23, 32 dan 38 UUPA menyatakan bahwa pendaftaran tanah untuk hak-hak itu ditunjukkan kepada para pemegang hak agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka dalam arti demi kepentingan hukum bagi mereka sendiri, oleh karena pendaftaran atas setiap peralihan, penghapusannya dan pembebanannya, demikian pendaftaran yang pertama kali ataupun pendaftaran karena konversi, ataupun

pembebasannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftarkan padahal pendaftaran tersebut merupakan bukti yang kuat bagi pemegang haknya.

Sebagai implementasi dari pasal 19 UUPA tersebut maka oleh Pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang terdiri atas 45 pasal dan 8 Bab .

Namun tidak berarti bahwa semua hak-hak atas tanah yang tersebut dalam UUPA sudah diperintahkan didaftar, seperti Hak Pakai, Hak Sewa, demikian pula ada ketentuan tentang pendaftaran tanah yang terdapat di luar ketentuan UUPA dan PP no.10 tahun 1961, seperti pendaftaran Hak Pakai *Publikrechtelijk* atau Khusus ataupun Hak Pengelolaan yang diatur oleh PMDN No 1 tahun 1977.

Jika dikaitkan dengan Keppres 26 tahun 1988 tersebut maka sudah tidak dipermasalahkan lagi mengenai keluasan dari pendaftaran tanah tersebut dan hanya menyebutkan bahwa pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah tersebut adalah dalam upaya untuk memberikan kepastian hak di bidang pertanahan.³⁴

2.1.5.7 Pendaftaran Tanah Sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

Melalui Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1959 diatur pedoman tata kerja pendaftaran hak-hak atas tanah dan kelihatannya ditujukan kepada hak-hak baru atau pembaharuan sesuatu hak. Oleh karena instruksi no 2078 tahun 1959 hanya ditunjukkan kepada tanah-tanah yang tunduk kepada hak-hak barat.

Dengan dikeluarkannya P.M.A. no. 9 tahun 1959 tersebut maka sudah dapat dibukukan tanah-tanah selain yang tunduk kepada B.W. dan P.M.A. no. 9 tahun 1959 disebutkan hanya berlaku untuk pulau Jawa saja.

Surat Bersama Kepala Jawatan Hasil Bumi, Kepala Jawatan Agraria dan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah menegaskan untuk mempergunakan laporan mingguan dari asisten wedana berhubungan dengan perubahan hak atas tanah.

³⁴. A.P.Parlindungan.*Ibid.* hlm 11.

Laporan yang sebenarnya untuk Jawatan Hasil Bumi (untuk penetapan Pajak Hasil Bumi) dipergunakan juga oleh Jawatan Pendaftaran Tanah guna keperluan pendaftaran.

Dari penjelasan Departemen Agraria no Unda 1/2/39 tentang pelaksanaan P.M.A. no. 9 Tahun 1959 disebutkan bahwa pendaftaran dilakukan oleh Departemen Keuangan dan dilakukan oleh Jawatan Hasil Bumi (dahulu bernama Tanam Milik) dan telah diadakan pembagian pekerjaan yaitu Jawatan Hasil Bumi hanya mengatur pendaftaran fiskal yaitu untuk penetapan pajak hasil bumi dari pada luasnya / mutasi atas tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat. Sedangkan pendaftaran hukum dilakukan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah.

Dan manakala belum ada Kantor Pendaftaran Tanah tugas pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Agraria Daerah (Pasal 5a Surat Edaran tersebut).

Pendaftaran tersebut hanya terhadap Hak Milik baru vide P.M.A. no. 6 tahun 1959 tentang Pedoman Tata kerja Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah, oleh Pasal 10 dinyatakan bahwa perolehan hak tanah dimaksud adalah, semua perbuatan hukum mengenai tanah dan peristiwa hukum lainnya yang menyangkut sesuatu hak tanah yang tunduk kepada adat yang mengakibatkan peralihan hak seperti jaminan piutang dan pendirian sesuatu hak baru atas tanah tersebut.

Di hadapan siapa dibuatkan perjanjian / akta tersebut harus melaporkan mutasi yang terjadi pada tanggal 15 bulan berikutnya kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah bersangkutan. Dan jika pelaporan ini tidak dilakukan maka dianggap sebagai belum terjadi perubahan-perubahan tersebut.

Dari surat bersama Kepala Jawatan Pajak Hasil Bumi Kepala Jawatan Agraria dan Kepala Pendaftaran Tanah tertanggal 25 Maret 1960 No Pda. 40 / 28/ 20 18Ba / 1960 jelas disebutkan laporan mingguan tersebut dilaksanakan oleh asisten wedana yang harus dikirimkan lebih dahulu ke Kantor Agraria Daerah / Kantor Pendaftaran Tanah. Sedangkan Petuk D atau TPS tetap pada Kantor Cabang Pajak Hasil Bumi.

Surat Departemen Agraria no. Unda 1/2/39 tanggal 8 April 1960 tentang pelaksanaan P.M.A. no. 9 tahun 1959 menyatakan dengan tegas bahwa berhubung

dengan kurang cukupnya perlengkapan Jawatan Pendaftaran Tanah maka sementara ketentuan P.M.A. no. 9 tahun 1959 hanya berlaku terhadap hak-hak milik yang baru yang diberikan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria nomor 15 tahun 1959. sedangkan mutasi dari hak milik atas tanah yang lama tetap dikerjakan oleh Jawatan Pajak Hasil Bumi dari Departemen Keuangan.

Oleh karena belum meratanya terdapat Kantor Pendaftaran Tanah maka tugas melaksanakan pendaftaran mutasi ini dilakukan oleh Kantor Agraria setempat. Namun terhadap hak milik lama yang berada di Kantor Jawatan Pajak Hasil Bumi tetap berada pada instansi tersebut.³⁵

2.1.5.8 Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

Pada tanggal 23 Maret 1961 telah diundangkan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 (LN 1961 No. 28) yaitu dengan mencabut segala peraturan terdahulu sehingga Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 menjadi satu-satunya peraturan tentang pendaftaran tanah.

Disusul dengan P.M.A. no. 7 tahun 1961 tanggal 7 September 1961 tentang Penyelenggaraan Tata Usaha Pendaftaran Tanah dan P.M.A. No. 8 Tahun 1961 tentang “ Tanda tanda batas tanah hak”. Kemudian dikeluarkan S.K. Kepala Jawatan Pendaftaran tanah tanggal 8 januari 1963 no 1 / 1963 tentang “Peraturan dan Pedoman mengenai pembuatan tanda-tanda tetap untuk dasar-dasar Teknik.”

Obyek dari pendaftaran tanah tersebut seperti yang ditentukan dalam pasal 19 ayat 2 UUPA, yaitu :

1. pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
2. pendaftaran hak-hak atas tanah dan perlihan hak-hak tersebut.
3. pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

³⁵. A.P.Parlindungan. *Ibid.* hlm 27.

Dan sebagaimana ditentukan dalam pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 bahwa menteri Agraria dapat menunjuk pejabat dari Jawatan Agraria untuk menjalankan tugas-tugas Kepala Kantor Pendaftaran Tanah jika belum ada Kantor Pendaftaran Tanah.

Hal ini sehubungan juga dengan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 bahwa Menteri Agraria akan menetapkan bilamana Peraturan Pemerintah 10 tahun 1961 baru akan diberlakukan untuk sesuatu daerah, lihat contoh-contoh pelaksanaan pada lain bagian dari buku ini.

Dengan demikian maka ketentuan-ketentuan P.M.A. no. 9 tahun 1959 akan tetap berlaku, juga ketentuan-ketentuan pendaftaran hak lama yang dilakukan oleh Jawatan Hasil Bumi selama belum ada Kantor Pendaftaran Tanah tersebut.

Dan jika kita perhatikan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1989 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten / Kotamadya, telah dijelaskan pada pasal 21 hingga 24 ada bidang pengukuran dan pendaftaran tanah di tingkat Propinsi dengan 4 seksi, yaitu seksi pengukuran, seksi pemetaan, seksi pendaftaran tanah dan sistem informasi pertanahan dan seksi peralihan hak, pembebanan hak dan PPAT.

Sedangkan pada tingkat Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya pada pasal 45 hingga 48 ada seksi pengukuran dan pendaftaran tanah yang bertugas melakukan pengukuran dan pemetaan serta menyiapkan pendaftaran, peralihan dan pembebasan hak atas tanah serta bimbingan PPAT dengan sub seksi pengukuran, pemetaan dan konversi, sub seksi Pendaftaran Hak dan Informasi Pertanahan dan Sub seksi Peralihan Hak, Pembebanan Hak dan PPAT (Pasal 47).

Dengan demikian badan-badan yang mengelola pengukuran dan pendaftaran tanah dalam lembaga BPN ini semakin berkembang dan kiranya kesulitan dan kendala yang ada ketika dibentuk Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1961 dalam pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1961 ini bukanlah menjadi masalah utama lagi dan dapat sudah dijangkau, dalam birokrasi dari pengukuran dan

pendaftaran tanah tersebut. Dan tugasnya tidak hanya pendaftaran tanah saja yang mencakup pengukuran dan pemetaan maupun pendaftaran hak seseorang saja tetapi juga untuk pelaksanaan konversi hak atas tanah dan informasi pertanahan (di tingkat Kanwil sistem informasi pertanahan) dan penegasan bimbingan pada PPAT.

Di samping itu jika kita tinjau kembali UUPA maka juga termasuk tugas dari Kantor Pertanahan tersebut, yaitu menjaga agar prinsip nasionalitas dari hak – hak atas tanah dilaksanakan dengan konsekuen demikian pula pelaksanaan dari *landreform* Indonesia dengan menjaga agar tanah-tanah yang terkena *landreform* harus dilaksanakan dengan tegas, seperti larangan absenti, larangan pemilikan yang luas (larangan lantifundia), larangan pengalihan hak atas tanah pertanian tanpa izin, demikian pula dalam pelaksanaan dari pencabutan dan pembebasan tanah memperhatikan seluruh ketentuan dan peraturan yang ada dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Sungguhpun Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya taktis operasional dikoordinasi oleh Gubernur dan Bupati / Walikotamadya selaku kepada daerah, tetapi di sini adalah lembaga vertikal yang bertanggung jawab kepada kepala BPN berbeda dengan organisasi sebelumnya, ketika masih sebagai Direktorat Jenderal Agraria Gubernur atau Bupati / Walikotamadya sebagai pengusaha tunggal dan semua keputusan hak atas tanah / kebijakan atas nama Gubernur Kepala Daerah atau atas nama Bupati / Walikotamadya.³⁶

2.1.6 Sertipikat

2.1.6.1 Pengertian

Di dalam hukum agraria pengertian sertipikat pada dasarnya merupakan abstraksi dari daftar umum hak atas tanah dan merupakan satu-satunya pembuktian formal hak atas tanah; atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa sertipikat merupakan turunan atau salinan dari buku tanah dan surat ukur.

³⁶. A.P.Parlindungan. *Ibid.* hlm 29

Daftar Umum di dalam rangka pendaftaran tanah terdiri dari daftar tanah; daftar nama; daftar buku tanah, dan daftar surat ukur yang merupakan hasil kegiatan inventarisasi (pendaftaran tanah) Desa demi Desa atau sporadis dalam rangka pelayanan masyarakat.

Buku Tanah, adalah kumpulan data mengenai objek dan subjek hak, asal hak; sebab-sebab peralihan hak dan lain-lain mengenai sebidang tanah.

Surat Ukur adalah akta Authentik yang secara jelas menguraikan objek hak atas tanah, letak, luas, tanda dan petunjuk batas dan sebagainya (Klangsiran).

Gambar Tanah, dapat diperoleh melalui kutipan peta tanah (Krawangan).

Istilah sertipikat yang telah diuraikan di atas dapat ditentukan pengaturannya dalam:

- a Peraturan Pemerintah Nomor. 40 Tahun 1996 tanggal 17-6-1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah.
- b Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tanggal 17-6-1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.
- c Peraturan Menteri Agraria/BPN Nomor. 7 Tahun 1996 tanggal 7-10-1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.³⁷

2.1.6.2 Kegunaan Sertipikat

Ketentuan perundang-undangan dan kebijakan Pemerintah dalam penerbitan sertipikat, pada hakekatnya dimaksudkan untuk:

- a. Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah baik oleh manusia secara perorangan maupun oleh suatu badan hukum.
- b. Memberikan bukti otentik bahwa orang yang tercantum namanya dalam sertipikat tersebut adalah pemegang hak sesungguhnya.

³⁷.Benny Bosu. *Perkembangan Terbaru Sertipikat*, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta, 1997, hlm 2.

- c. Memberikan kepastian mengenai subjek dan objek hak atas tanah serta status hak atas tanah tersebut.

Singkatnya dengan adanya sertipikat tersebut akan memberikan kekuatan pembuktian bagi orang yang tercantum namanya dalam sertipikat tersebut manakala suatu ketika terjadi sengketa perdata di persidangan pengadilan negeri.

Walaupun demikian tidak selamanya bahwa pemegang/pemilik sertipikat harus dimenangkan dalam persidangan, sebab dalam PP 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah menganut Sistem Negatif yang artinya bahwa terhadap pemegang/pemilik sertipikat dapat diajukan gugatan manakala prosesnya (data awal penerbitan sertipikat) mengandung cacat yuridis, misalnya akta PPAT seperti jual-beli, hibah, tukar-menukar cacat hukum sehingga hilang kekuatan hukumnya, maka dalam hal ini bisa terjadi pemegang/pemilik sertipikat dinyatakan kalah oleh Pengadilan Negeri.

Berdasarkan putusan pengadilan negeri tersebut maka pihak yang menang dapat mengajukan surat permohonan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN untuk membatalkan/mencabut pemberian sertipikat tersebut dan selanjutnya diterbitkan sertipikat yang baru bagi pemohon tersebut.

Dengan adanya sertipikat tersebut akan menambah kepercayaan masyarakat di dalam lalu lintas hukum misalnya jual beli tukar-menukar dan lain-lain; di samping itu akan menambah nilai jual suatu hak atas tanah dibandingkan dengan pembelian tanah yang hanya didasarkan kepada bukti-bukti lainnya seperti pipil, Petok D, akta jual-beli, PPAT, dan seterusnya³⁸.

2.1.6.3 Perubahan Dan Pergantian Sertipikat

- a. Penyesuaian Tulisan

Pada saat instansi yang menangani pertanahan masih bernama Direktorat Jenderal Agraria, yang merupakan salah satu bagian/ruang lingkup Departemen

³⁸. Benny Bosu. *Ibid*, hlm 4.

Dalam Negeri, maka untuk kantor-kantor yang melaksanakan tugas bidang pertanahan di daerah dinamakan Kantor Agraria; maka blanko sertipikat semuanya tertulis “Departemen Dalam Negeri; Kantor Agraria”.

Kemudian setelah terbentuknya Badan Pertanahan Nasional melalui Keppres Nomor. 26 Tahun 1988 tanggal 19 Juli 1988 dan susunan Kabinet VI (enam) ditingkatkan menjadi “Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional” maka tulisan di dalam blanko sertipikat juga perlu diadakan penyesuaian/perubahan. Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 26 Desember 1988 Nomor: 1 Tahun 1988 tentang penyesuaian sertipikat lama dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas Badan Pertanahan Nasional yang di antaranya mengatakan bahwa :

Pasal 1:

1. Merubah semua tulisan yang berbunyi “Departemen Dalam Negeri” pada blanko sertipikat menjadi “Badan Pertanahan Nasional”.
2. Merubah semua tulisan yang berbunyi “Kantor Agraria” pada blanko sertipikat menjadi “kantor Pertanahan”.
3. Merubah semua tulisan yang berbunyi “Kepala Kantor Agraria” pada blanko sertipikat menjadi “ Kepala Kantor Pertanahan.”

Pasal 2:

Penyesuaian tersebut dilaksanakan dengan mencoret tulisan yang diubah dan diparaf oleh Kepala Seksi Pendaftaran tanah sertipikat mengganti dengan tulisan pengganti dimaksud yang berupa cap/stempel, yang bentuk huruf dan besarnya sama dengan tulisan yang dirubah.

Pasal 3:

Perubahan dimaksud pasal 1, 2, 3, mulai berlaku sejak tanggal 1 januari 1989.

Pasal 4:

Sertipikat-sertipikat lama yang sudah diterbitkan sebelum tanggal 1 Januari 1989. tetap berlaku.³⁹

³⁹. Benny Bosu. *Ibid*, hlm 149.

b. Penggantian Sertipikat

Kebijakan mengenai penggantian blanko/buku sertipikat yang lama dengan yang baru telah tertuang dengan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria./Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 17 Juni 1993 Nomor: 10 Tahun 1993 tentang tata cara pergantian sertipikat hak atas tanah.

Kebijakan penggantian sertipikat meliputi :

- a. Pergantian seluruh blanko/buku sertipikat yang lama dengan yang baru.
- b. Pergantian sertipikat lama yang sudah dipegang oleh pemiliknya dengan sertipikat yang baru.
- c. Pergantian sertipikat yang rusak, hilang dan terbakar.

Mengenai pergantian sertipikat lama (sebelum Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 14 Tahun 1989) dengan sertipikat yang baru (sesudah Keputusan Kepala BPN Nomor. 14 Tahun 1989) sebagai berikut:

Pasal 2 mengatakan bahwa pergantian sertipikat dilakukan:

- a. Pada saat adanya kegiatan di bidang pendaftaran tanah yaitu:
 1. Pemidahan hak atas tanah (seperti jual-beli, hibah, lelang dan sebagainya).
 2. Peralihan hak karena warisan.
 3. Penghapusan hak yang membebani hak atas tanahnya dan catatan-catatan yang ada.
 4. Pemberian sertipikat yang baru sebagai pengganti sertipikat yang hilang, rusak atau dibatalkan.

- b. Berdasarkan permohonan pemegang hak tanpa terjadinya kegiatan di bidang pendaftaran tanah sebagaimana di maksud Pasa 2 a di atas.

Apabila di dalam penggantian sertipikat tersebut ternyata sertipikat yang diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat tidak sesuai datanya dengan buku tanah yang ada pada Kantor Pertanahan maka buku sertipikat ditahan untuk proses lebih lanjut dan permohonan penggantian harus ditolak; namun kalau datanya cocok, maka cukup diisi saja pada blanko yang ada hanya diberikan nomor yang baru dan tidak perlu diadakan pengukuran kembali, terkecuali hak atas tanah yang belum diuraikan dalam surat ukur/gambar situasinya; demikian pula misalnya suatu persil yang masih ada pembebanan (hipotik dan lain-lain) ataupun

suatu sengketa yang masih dalam proses maka pergantian baru dapat dilakukan setelah ada royas maupun setelah ada Keputusan Hakim yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap.⁴⁰

2.1.6.4 Sertipikat Ganda

Sertipikat hak atas tanah adalah merupakan produk dari suatu instansi yakni Kantor Pertanahan Seksi Pendaftaran Tanah. Menilik dari proses pembuatan dan penerbitannya maka sudah menjadi sangat logis atau menjadi sangat mungkin untuk terbitnya suatu sertipikat hak atas tanah yang ganda, mengingat bahwa kegiatan administrasi pertanahan yang belum sempurna atau mungkin tidak akan bisa sempurna, selain itu juga kemungkinan terjadinya kelalaian dari petugas Badan Pertanahan Nasional mengingat para petugasnya juga manusia biasa yang setiap saat bisa lalai, apalagi mengingat bahwa hukum pertanahan kita adalah merupakan peninggalan kolonial di mana dahulu terdapat berbagai alasan yang bermacam-macam, sebagai akibat sistem hukum Belanda yang pluralistik.

Demikian juga tidaklah mustahil bahwa bisa terjadi pemalsuan baik sengaja maupun tidak sengaja dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah. Dalam hal sertipikat hak atas tanah palsu ada 2 (dua) kemungkinan yakni sertipikat tersebut memang benar-benar palsu misalnya cap, tanda tangan ataupun blankonya yang palsu, atau sertipikat tersebut asli tetapi palsu maksudnya bahwa sertipikat tersebut sengaja oleh yang mempunyai dipalsukan, misalnya seorang pemilik sertipikat memalsukan sertipikatnya sendiri sehingga sertipikat menjadi ganda dengan tujuan untuk memperkaya diri.

Sertipikat ganda itu juga ada beberapa kemungkinan, misalnya obyeknya sama tetapi alas haknya berbeda atau obyeknya sama tetapi namanya, nomornya, alas haknya berbeda, bisa juga obyeknya sama, lokasinya sama tetapi bisa sama sebagian, bisa sama seluruhnya, sebagai contoh misalnya batas tanah milik seseorang yang masuk ke tanah orang lain atau tanah selebar 100 meter persegi yang berada dalam

⁴⁰. Benny Bosu. *Ibid*, hlm 150.

tanah yang luasnya 1.000 meter persegi, kedua hal ini juga bisa menimbulkan terjadinya sertipikat ganda.

Bahkan bisa terjadi keadaan hak atas tanah yang tumpang tindih misalnya satu obyek tanah mempunyai dua alas hak yang berbeda tetapi keduanya bukan sertipikat atau yang satu sertipikat sedangkan yang lain girik atau yang satu sertipikat yang satu tidak punya dokumen apa-apa, tetapi yang tidak mempunyai dokumen apa-apa membezit obyek / tanah tersebut.

Sertipikat Ganda juga dapat terjadi yang pembuatannya bukan dilakukan dengan cara memalsukan dokumen, sebagai contoh misalnya kasus berikut ini.

Seorang membeli sebagian tanah yang belum bersertipikat. Bukti pemilikan yang ada hanya girik atau petuk atau pipil. Kemudian dengan dasar pemilikan berupa girik atau petuk atau pipil tersebut pembeli mensertipikatkan tanahnya.

Beberapa tahun kemudian pemilik tanah semula meninggal dunia, para ahli warisnya membagi tanah milik orang tuanya tersebut sekaligus dengan memecah girik atau petuk atau pipil induknya.

Para ahli waris kemudian mensertipikatkan tanahnya berdasarkan girik atau petuk atau pipil yang baru.

Masalah timbul karena ahli waris tidak mengetahui bahwa sebagian dari tanah yang dipecah girik atau petuk atau pipil tersebut telah dijual kepada orang lain. Sedangkan orang lain ini jarang atau tidak pernah mengawasi tanah yang dibelinya tersebut.

Tetapi tidak jarang juga bahwa terjadinya sertipikat ganda karena kesengajaan atau pemalsuan, sehingga dalam hal ini ada unsur pidana.

2.2 Kasus Posisi

2.2.1 Terjadinya Sertipikat Ganda Pada HGB Nomor 3/GUNUNG

Berikut ini penulis kemukakan mengenai salah satu putusan Mahkamah Agung RI : No. 556. K/Pdt/1987, tanggal : 15 Oktober 1952 tentang Dua Buah Sertipikat H.G.B Atas Sebuah Bangunan Rumah.

Ada sebidang tanah milik ex R.v.E. yang terletak di jalan Hang Tuah Kebayoran Baru, Jakarta selatan luasnya + 534 M2. Seorang Warga Negara Belanda, Moris Polak namanya, membangun sebuah rumah di atas tanah tersebut di atas. Pada Tahun 1956, bangunan Rumah ini oleh Moris Polak dijual kepada MR. Tan Gwan (Karnaen Tirtalenggoro, SH) yang dituangkan dalam Akta Notaris No. 88/Tanggal 21 September 1956. Setelah jual beli ini selesai dilakukan, maka W.N.A. Moris Polak meninggalkan rumah tersebut dalam keadaan kosong dan pulang kembali ke Netherland. Pada Tahun 1958, rumah ex Warga Negara Belanda yang pulang kembali ke Netherland dan dalam keadan kosong, lalu dikuasai oleh Pengusaha perang, termasuk rumah ex WNA Belanda Moris Polak tersebut. Rumah tersebut oleh pengusaha perang Jakarta Raya dibuat Mess ABRI dan selanjutnya ditunjuk perwira Sutikno beserta keluarganya untuk mendiami rumah ex Warga Negara Asing Belanda yang telah pulang ke Netherland tersebut. Pada Tahun 1965, berdasar atas berlakunya Undang-Undang No. 3/Prp/1960 jo. Peraturan Pemerintah Nomor : 223/1961, maka Pemerintah RI, cq Departemen Dalam Negeri cq. Dirjen Agraria (P.3.M.B) mengabulkan permohonan penghuni rumah ex WNA Belanda yaitu Kapten R. Sutikno untuk membeli rumah ex WNA Belanda yang telah dihuninya tersebut, dengan cara menerbitkan :

- a. Peta 6/9/27/1964 jo Peta 7/173/1965 tanggal 6 Mei 1965.
- b. Hak Guna Bangunan No. 3/Gunung, tanggal 27 Mei 1965 atas nama penghuni : R. Sutikno.

Dengan terbitnya kedua Surat Keputusan dan akte Hak Guna Bangunan Rumah tersebut, maka sejak 1965, penghuni menjadi pemilik dari rumah ex WNA Belanda yang telah pulang ke Netherland, sesuai dengan Undang-Undang No. 3/Prp/1960 jo PP No.223/1961 (P.3.M.B = Panitia Pelaksana Penguasaan Milik Belanda). Empat Tahun kemudian, yaitu 1969, MR. Tan Po Gwan Pembeli Rumah dari Moris Polak) mengajukan permohonan kepada Gubernur DKI Jakarta untuk memperoleh Hak Guna Bangunan (HGB) atas rumah tersebut. Gubernur DKI Jakarta menyetujuinya dalam suratnya No. 16/HP/DS/II/GB/1969 tanggal 14 Maret 1969.

MR. Tan Gwan menjual rumah yang tak pernah dikuasai dan tak pernah dihuninya itu kepada Nurul Maya dengan Akte Jual-Beli No. 86/1973, tanggal 28 Agustus 1973. Nurul Maya setelah membeli rumah ini tidak dapat menghuni rumah tersebut, karena telah dihuni Perwira ABRI, R. Sutikno.

Pada Tahun 1974 terbitlah Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 154/Gunung/tanggal 9 Januari 1974 atas nama Tan Po Gwan. Sampai dengan Tahun 1974, di atas rumah ex WNA Belanda tersebut telah terbit dua buah Sertipikat Hak Guna Bangunan, yaitu :

1. HGB No. 3/Gunung/27 Mei 1965, atas nama R. Sutikno (Perwira ABRI).
2. HGB No.154/Gunung/9 Januari 1974 atas nama MR. Tan Po Gwan, yang sebelumnya telah dijual dan dialihkan kepada Nurul Maya Tahun 1973.

Dengan terbitnya dua buah sertipikat HGB atas nama dua orang pemilik yang berbeda yaitu, R. Sutikno 1965 dan Tan Po Gwan 1974, timbullah sengketa antara mereka berdua dengan melibatkan Departemen Dalam Negeri cq. Dirjen Agraria sebagai Instansi Pemerintah yang berwenang menerbitkan Sertipikat HGB. Menyadari kekeliruannya, maka pada Tahun 1982, Departemen Dalam Negeri menerbitkan Surat Keputusan No. 21/DJA/1982, yang isinya membatalkan Sertipikat HGB No. 154/Gunung atas nama Tan Po Gwan (yang telah dibeli Nurul Maya) dan mengukuhkan Sertipikat HGB atas nama Sutikno (Ny. Suprapti Sutikno, penghuni rumah bersangkutan sejak Tahun 1958). Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 21/DJA/1982 ini diprotes oleh Nurul Maya yang dirinya merasa berhak atas rumah tersebut karena membeli dari MR. Tan Po Gwan, Tahun 1973. Nurul Maya melalui Pengacaranya mengajukan gugatan perdata di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan terhadap para Tergugat :

1. Ny. Suprapti R. Sutikno (janda), sebagai Tergugat I,
2. Pemerintah RI cq Departemen dalam Negeri cq Dirjen Agraria, sebagai Tergugat II.

Dengan mengemukakan dalil gugatan bahwa Tergugat I melakukan *Onreematige daad* dan Tergugat II melakukan *Onreematige Overheids daad*, yaitu

hilangnya kesempatan Penggugat (Nurul Maya) untuk menguasai, memakai dan menempati rumah dan tanah yang telah dibelinya dengan itikad baik dari MR. Tan Po Gwan.

Penggugat menuntut agar supaya :

1. Penggugat (Nurul Maya) ditetapkan sebagai pemilik syah atas rumah sengketa.
2. Menyatakan Tergugat II melakukan *Onreematige Overheids daad* karena membatalkan Serifikat HGB No. 154 atas nama Penggugat.
3. Menghukum Tergugat membayar uang ganti rugi Rp. 200.000.000,- kepada Penggugat
4. Menghukum Tergugat I menyerahkan dalam keadaan kosong rumah sengketa kepada Penggugat dengan uang paksa (*dwangsom*) Rp. 1.000.000,- per hari bila Tergugat tidak mematuhi putusan tersebut.

2.2.2 Putusan Mahkamah Agung

1. Pada Putusan Pengadilan Negeri

Hakim pertama yang mengadili perkara ini dalam putusannya memberikan pertimbangan hukum yang pokoknya sebagai berikut :

- a. Bahwa Gugatan Penggugat terhadap Pemerintah RI cq Dirjen Agraria mempunyai "*gronslag*" pada Hukum Republik, karena itu, perkara ini seharusnya termasuk dalam Kompetensi Pengadilan Administrasi (Tata Usaha Negara).
- b. Karena di Indonesia belum ada Pengadilan Administrasi, maka menurut Jurisprudensi Mahkamah Agung RI No. 421 K/Sip/1969, Pengadilan Negeri masih tetap berwenang untuk memeriksa dan mengadili gugatan perdata terhadap Pemerintah RI.
- c. Dengan alasan ini , maka eksepsi yang diajukan oleh para Tergugat harus ditolak.

- d. Mengenai materi pokok sengketa , maka Hakim pertama memberikan pertimbangannya sebagai berikut :
- e. Jual-beli rumah antara WNA Belanda Moris Polak dengan Tan Po Gwan , 21 September 1965 haruslah mengindahkan Undang-Undang No. 1/1952 jo. Undang-Undang No.24/1954, tentang pemindahan hak tanah yang takluk hukum Eropa.
- f. Jual-beli dari WNA Belanda ini memerlukan izin dari Pejabat yang berwenang (cq. Agraria).
- g. Jual-beli antara WNA Belanda Moris Polak dengan Tan Po Gwan tersebut ternyata tidak mengindahkan Undang-Undang No.24/1954.
- h. Tanah/rumah ini merupakan benda tetap milik perseorangan WNA Belanda yang tunduk dan terkena Undang-Undang No.3 /Prp/1960 jo. PP No. 223/1061 (P.3.M.B).
- i. Untuk membeli rumah milik WNA Belanda yang meninggalkan Indonesia dan kembali ke Netherland maka harus diindahkan PP. No. 223/1961 jo. Undang-
- j. Undang No. 3/Prp/1960 (penguasaan benda tetap milik perseorangan Warga Negara Belanda – P.3.M.B).
- k. Tergugat I, Sutikno (Ny. Suprpti Sutikno) sebagai penghuni rumah sejak Tahun 1958, dengan izin Penguasa Perang dan membeli rumah sesuai dengan syarat-syarat ex Pasal i (2) PP No. 223/1961, sehingga diterbitkan Sertipikat HGB tanggal 3 Mei 1965.
- l. Sedangkan Penggugat, terbukti dalam membeli rumah sengketa, ternyata tidak memenuhi syarat dalam Pasal i (2) P No. 223/1961 jo. Undang-Undang No. 3/Prp/1960. Penggugat tidak pernah secara efektif, mendiami/menguasai rumah tersebut dan tidak pernah minta izin/lapor ke yang berwajib.
- m. Dengan pertimbangan hukum yang inti pokoknya dikutip di atas, akhirnya Hakim pertama memberi putusan : Menolak Gugatan Penggugat (Nurul Maya).

2. Pada Putusan Pengadilan Tinggi

Terhadap Putusan Hakim pertama tersebut di atas Penggugat tidak menerimanya dan mengajukan permohonan banding ke Pengadilan Tinggi Jakarta. Hakim Banding setelah memeriksa perkara ini. Dalam putusannya berpendirian bahwa putusan dari Hakim pertama beserta pertimbangan hukumnya dinilai sudah Benar dan Tepat sehingga disetujui untuk diambil alih sebagai Pertimbangan Hakim Banding. Akhirnya Hakim Banding Memberikan Putusan : Memperkuat Putusan Hakim Pertama.

3. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

Penggugat menyatakan tidak dapat menerima putusan Pengadilan Tinggi tersebut di atas dan mengajukan pemeriksaan Kasasi kepada Mahkamah Agung RI. Mahkamah Agung RI setelah memeriksa perkara ini dalam putusannya berpendirian bahwa Putusan Judex Facti (Pengadilan Tinggi Jakarta) dinilai salah menerapkan hukum dan salah menafsirkan hukum , karena itu putusan judex facti tersebut tidak dapat dipertahankan dan harus dibatalkan. Selanjutnya Mahkamah Agung RI akan Mengadili Sendiri perkara ini.

Putusan Mahkamah Agung RI ini didasari oleh Pertimbangan hukum yang inti sarinya dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Judex Facti salah menafsirkan Undang-Undang No. 1/1952. Undang-Undang ini mengatur pemindahan hak atas benda tetap dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing (WNA). Sedangkan dalam kasus perkara ini
- b. Adalah pemindahan hak rumah dari Warga Negara Asing kepada Warga Negara Indonesia.
- c. Bahwa jual-beli rumah dari Warga Negara Asing Moris Polak kepada Warga Negara Indonesia, Tan Po Gwan, pada Tahun 1956, yang tidak dapat diberlakukan Undang-Undang No.3/Prp/1960, yang waktu jual-beli terjadi, Undang-Undang tersebut belum ada.
- d. Pada berlakunya Undang-Undang No. 3/Prp/1960, rumah sengketa sudah menjadi milik Warga Negara Indonesia.

- e. Tan Po Gwan, dinilai Mahkamah Agung RI mempunyai hubungan hukum dengan rumah tersebut, karena ia telah melapor dan memohon Sertipikat rumah tersebut, sehingga diterbitkan Sertipikat HGB No. 154/Gunung/Tahun 1974, atas nama Tan Po Gwan pada Tahun 1974.
- f. Pada waktu Penggugat (Nurul Maya) membeli rumah tersebut tahun 1973, satu-satunya Surat yang ada hanya Surat Sertipikat HGB No. 154/Gunung/Tahun 1974, atas nama Tan Po Gwan.
- g. Dengan dipenuhi Prosedur jual-beli menurut hukum , maka Mahkamah Agung RI menilai bahwa penggugat (Nurul Maya) adalah pemilik sah atas rumah dan tanah sengketa.
- h. Karena masih dalam rangka materi persoalan, maka walaupun tidak ada permohonan dari Penggugat, maka demi lengkapnya putusan ini, Mahkamah Agung menganggap perlu untuk menyatakan, bahwa tidak mempunyai hukum :
 1. Sertipikat HGB atas nama Ny. Suprapti R. Sutikno, (Tergugat I)
 2. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 21/DJA/1982.

Bahwa perbuatan Tergugat II, Pemerintah RI cq. Dirjen Agraria yang telah mencabut Sertipikat HGB No. 154 atas nama Pejabat Pemerintah RI adalah *Onrechmatige Overheids daad*.

Pada akhirnya Mahkamah Agung RI memberikan putusan sebagai berikut :

Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan :

1. Menyatakan Penggugat (Nurul Maya) adalah pemilik yang syah atas tanah dan rumah sengketa Jl. Hang Tuah, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan.
2. Menyatakan perbuatan Tergugat II, Pemerintah RI, yang membatalkan Sertipikat HGB No. 154 atas nama Tan Po Gwan (Karnaen,SH) adalah merupakan : Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pejabat Pemerintah RI.

3. Menyatakan Sertipikat HGB atas nama Ny. Suprapti R. Sutikno dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 21/DJA/1982, adalah tidak mempunyai kekuatan hukum.
4. Memerintahkan kepada Tergugat I atau siapa saja yang mendapat hak dari padanya atas rumah sengketa untuk mengosongkan dan menyerahkan kepada Penggugat kalau perlu dengan bantuan Alat Negara.
5. Menolak Gugatan selebihnya.

2.3 Analisa Permasalahan

2.3.1 Sebab-Sebab Terjadinya Sertipikat Ganda.

Saat ini, tanah merupakan komoditi yang sangat penting dan strategis. Dalam kehidupan sehari-hari sering kali terjadi sengketa akibat rebutan tanah. Sengketa tersebut tidak hanya terjadi antara seseorang dengan orang lain, tetapi juga di antara keluarga, misalnya soal tanah warisan. Persengketaan tersebut tidak sedikit yang mengakibatkan keretakan hubungan keluarga, bahkan sampai jatuh korban.

Tidak hanya itu, sengketa tanah sering pula terjadi antara warga masyarakat dengan pemerintah. Dengan dalih demi kepentingan umum, pemerintah membebaskan tanah rakyat dengan ganti rugi yang tidak masuk akal, jauh dari harga pasaran. Kadangkala tanah yang dibebaskan diperuntukkan investor guna membangun proyek non kepentingan umum, seperti real estate mewah, lapangan golf dan lain-lain.

Sangat pentingnya keberadaan tanah dalam kehidupan manusia, juga menjadikan tanah sebagai obyek kejahatan. Seringkali mencuat kasus kejahatan dengan obyek tanah. Misalnya penipuan, jual beli tanah fiktif, penggunaan (menjaminkan) tanah fiktif kepada bank, pemalsuan sertipikat tanah, penggandaan sertipikat tanah sampai mafia (sindikatan) kejahatan tanah.

Semakin bertambah banyak penduduk, sementara jumlah tanah tetap, menjadikan sebagian kecil masyarakat berusaha memperoleh tanah secara tidak sah.

Misalnya dengan cara penyerobotan dan perampasan tanah. Tidak seimbangnya rasio antara kebutuhan dengan persediaan tanah, menjadikan banyaknya praktik spekulasi tanah, calo tanah, dan bahkan merebaknya penerbitan sertipikat ganda.⁴¹

Sertipikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum, di samping itu sertipikat ganda juga bisa dikatakan sebagai produk hukum yang cacat, cacat di sini bisa karena kesalahan prosedur penerbitannya, kesalahan hukumnya, kesalahan mengenai keabsahannya atau kesalahan mengenai kebijakannya.

Sertipikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum sebab apabila sertipikat itu digunakan akan menjadi tidak jelas hak dan kewajiban bagi pemegangnya. Sehingga hal tersebut bisa merugikan berbagai pihak.

Sertipikat ganda sering juga disebut sebagai sertipikat bermasalah. Dalam kategori ini kita mengenal apa yang disebut dengan sertipikat bermasalah yang dikarenakan suatu kesengajaan (pemalsuan, dan penyalahgunaan sertipikat sah), dan sertipikat bermasalah dari sudut administrasi.

2.3.1.1 Sertipikat Bermasalah Karena Kesengajaan.

Masalah ini merupakan masalah yang rawan karena merugikan pihak yang jadi korban pemalsuan dan pada gilirannya dapat merusak citra hukum pertanahan.

Tujuan pemalsuan sertipikat ini dikarenakan sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, sehingga dengan sertipikat palsu bisa digunakan untuk memperoleh kredit atau untuk memperoleh uang muka dalam hal jual beli hak atas tanah.

Adapun jenis pemalsuan sertipikat di antaranya adalah:

- 1). Penggandaan sertipikat yang asli;

Modus operandinya adalah:

- a. Sertipikat asli difoto copy kemudian isinya disalin kedalam blanko sertipikat yang palsu.

⁴¹ Loebby Loqman, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Penanggulangan dan Penyelesaian Sertipikat Bermasalah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta 1995/1996, hlm. 32.

- b. Tanda tangan pejabat dan cap dipalsukan.
 - c. Seluruh isi disalin dari foto copy sertipikat.
- 2). Mengubah sebagian atau seluruhnya isi dari sertipikat yang asli, yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
Modus operandinya adalah:
Nama pemegang hak, luas tanah dan nomor hak pada sertipikat diubah.
- 3). Menggunakan blanko sertipikat yang prosesnya belum tuntas, baik yang sudah atau yang belum ditandatangani pejabat;
Modus operandinya adalah:
- a. Nama pemegang hak tidak diubah, sedangkan nama desa dan kecamatan diubah serta luas tanah pada umumnya diubah menjadi lebih besar.
 - b. Buku tanah dan Gambar Situasi / Surat Ukur yang ada di kantor juga diubah.
 - c. tanda tangan pejabat ada yang dipalsukan dan ada yang asli, sedangkan isi sertipikat tidak diubah.
- Isi sertipikat tidak diubah, tanda tangan Pejabat dipalsukan
- 4). Menggunakan sampul blanko sertipikat yang sah dari kantor lain dan digunakan di dalam atau di luar wilayah kantor lainnya;
Modus operandinya adalah:
Oleh pihak lain tersebut sampulnya dicopot dan isinya diganti dengan lembaran blanko lain dan isi sertipikat dipalsukan.
- 5). Menggunakan blanko palsu yang dicetak di luar;
Modus operandinya adalah:
Blanko maupun isi dan tanda tangan pejabat dipalsukan
- 6). Mengubah sertipikat yang sudah dimatikan.⁴²
Modus operandinya adalah:

⁴². Loebby Loqman, *Ibid.* hlm. 32.

Sertipikat yang sudah dimatikan, dihapus / dihilangkan sehingga seolah-olah seperti sertipikat yang masih berlaku. Pada buku tanah sudah dicatat dimatikan.⁴³

2.3.1.2 Penyalahgunaan Sertipikat Sah.

Pokok masalah :

- a. Sertipikat yang telah diterima oleh pemilik dipinjamkan kepada pihak lain. Oleh yang bersangkutan sertipikat tersebut dialihkan haknya melalui pemalsuan. Hal tersebut sering terjadi pada sertipikat PRONA.
- b. Peralihan hak yang menggunakan surat kuasa menjual / menjaminkan.

Permasalahan :

- ad a. Sertipikat telah diterima oleh pemilik, kemudian dipinjamkan kepada pihak lain dan kemudian di Bank atau dialihkan dengan memalsukan identitas.
- ad b. Peralihan hak yang menggunakan surat kuasa menjual / menjamin :

Permasalahan :

Pada saat dibuat akta di PPAT digunakan kuasa palsu.

Disamping kedua permasalahan di atas, ada juga suatu masalah yang ditimbulkan akibat adanya kesalahan administrasi. Kesalahan administrasi di sini dapat berupa suatu bentuk sertipikat yang tidak sesuai dengan keadaan fisik yang ada.

Permasalahan ini akan menimbulkan masalah dikemudian hari, misalnya apabila sertipikat tersebut akan dijadikan obyek jual beli. Apabila demikian maka sertipikat tersebut menjadi cacat hukum, untuk menanggulangi hal yang demikian, maka perlu satu kehati-hatian dalam pembuatan sertipikat dimaksud.

Awal mula terjadinya masalah pertanahan, umumnya adalah akibat dari suatu kesalahan administrasi. Untuk menanggulangnya konflik di bidang pertanahan tersebut, maka hal yang berkaitan dengan masalah sistem dan prosedur pembuatan sertipikat harus diantisipasi.

⁴³. Loebby Loqman, *Ibid.* hlm. 45.

Karena apabila suatu kesalahan kecil dibiarkan berlarut-larut akan menimbulkan permasalahan yang besar, bukan saja lokal dan regional tetapi juga nasional. Kalau dilihat kasus per kasus konflik tanah merupakan permasalahan yang paling rawan dan riskan.⁴⁴

2.3.2 Analisis Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 556/K/Pdt/1987

Berikut ini penulis kemukakan mengenai salah satu putusan Mahkamah Agung RI : Nomor. 556. K/Pdt/1987, tanggal : 15 Oktober 1992 tentang Dua Buah Sertipikat H.G.B Atas Sebuah Bangunan Rumah.

Untuk dapat lebih jelasnya dalam memberikan analisis terhadap putusan Mahkamah Agung tersebut di atas maka baiklah penulis kemukakan mengenai Putusan Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tinggi terlebih dahulu .

Putusan Pengadilan Negeri :

Hakim pertama yang mengadili perkara ini dalam putusannya memberikan pertimbangan hukum yang pokoknya sebagai berikut :

Bahwa Gugatan Penggugat terhadap Pemerintah RI cq Dirjen Agraria mempunyai “*gronslag*” pada Hukum Republik, karena itu, perkara ini seharusnya termasuk dalam Kompetensi Pengadilan Administrasi (Tata Usaha Negara). Karena di Indonesia belum ada Pengadilan Administrasi, maka menurut Jurisprudensi Mahkamah Agung RI Nomor. 421 K/Sip/1969, Pengadilan Negeri masih tetap berwenang untuk memeriksa dan mengadili gugatan perdata terhadap Pemerintah RI. Dengan alasan ini , maka eksepsi yang diajukan oleh para Tergugat harus ditolak.

Mengenai materi pokok sengketa, maka Hakim pertama memberikan pertimbangannya sebagai berikut :

Jual-beli rumah antara WNA Belanda Moris Polak dengan Tan Po Gwan , 21 September 1965 haruslah mengindahkan Undang-Undang Nomor. 1/1952 jo.

⁴⁴. Loebby Loqman, *Ibid.* hlm. 56.

Undang-Undang Nomor.24/1954, tentang pemindahan hak tanah yang takluk Hukum Eropa.

Hal tersebut di atas sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku pada saat itu yang di antaranya mengatakan bahwa :

Menurut Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1952, tentang pemindahan dan pemakaian tanah-tanah dan barang-barang tetap yang lainnya yang mempunyai titel menurut Hukum Eropa, di dalam konsiderannya di antaranya mengatakan bahwa :

- a. Bahwa disebabkan keadaan darurat, maka belum ada kesempatan yang cukup untuk mengatur kedudukan tanah dalam umumnya dan khususnya barang-barang tetap yang lain-lain, selaras dengan kehendak sifat Negara yang merdeka;
- b. Bahwa di antara segala macam barang-barang tetap tersebut, maka kebutuhan yang sangat dirasai untuk mengurusnya dengan segera, ialah barang-barang tetap yang sekarang ini mempunyai titel menurut Hukum Eropa;
- c. Bahwa oleh karena itu, maka diperlukan lebih dahulu mengadakan peraturan sementara mengenai urusan perpindahan hak atau pemakaian barang-barang tetap yang mempunyai titel menurut Hukum Eropa;
- d. Bahwa oleh karena keadaan-keadaan yang mendesak peraturan itu perlu segera diadakan;

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang tersebut di atas dikatakan bahwa :

- 1). Dalam menunggu peraturan yang lebih lanjut, maka buat sementara setiap serah pakai buat lebih dari setahun dan perbuatan yang berwujud pemindahan hak, mengenai tanah-tanah dan barang-barang tetap yang lainnya, yang mempunyai titel menurut Hukum Eropa hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Menteri Kahakiman.

Demikian juga menurut Undang-undang Nomor 24 tahun 1954, tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Tentang Pemindahan Hak Tanah-Tanah dan Barang-Barang Tetap yang Lainnya yang bertakluk kepada Hukum Eropa (Undang-undang Darurat Nomor 1 tahun 1952) sebagai Undang-undang, yang di dalam Pasal Tunggalnya mengatakan bahwa :

Dalam menunggu peraturan yang lebih lanjut, maka buat sementara setiap serah pakai buat lebih dari setahun dan perbuatan yang berwujud pemindahan hak, mengenai tanah-tanah dan barang-barang tetap yang lainnya, yang bertakluk kepada Hukum Eropa hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Menteri Kehakiman.

Jual-beli dari WNA Belanda ini memerlukan izin dari Pejabat yang berwenang (cq. Agraria). Jual-beli antara WNA Belanda Moris Polak dengan Tan Po Gwan tersebut ternyata tidak mengindahkan Undang-Undang Nomor.24/1954. Tanah/rumah ini merupakan benda tetap milik perseorangan WNA Belanda yang tunduk dan terkena Undang-Undang Nomor.3 /Prp/1960 jo. PP Nomor. 223/1061 (P.3.M.B), yang di antaranya mengatakan bahwa :

Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor. 3 tahun 1960. tentang Penguasaan Benda-Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda, yang menurut konsiderannya di antaranya mengatakan bahwa :

- a. Bahwa dipandang perlu mengadakan ketentuan-ketentuan tentang perusaan benda-benda milik perseorangan warga negara Belanda yang ditinggalkan dan yang tidak terkena oleh Undang-undang Nomor. 86 tahun 1958 tentang “Nasionalisasi Perusahaan Belanda”.
- b. Bahwa karena keadaannya sangat mendesak maka ketentuan-ketentuan tersebut perlu segera ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;

Menurut pasal 1 , pasal 4 , dan pasal 5 dikatakan bahwa :

Pasal 1, mengatakan :

Semua benda tetap milik perseorangan warga negara Belanda, yang tidak terkena oleh Undang-undang Nomor. 86 tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Belanda, yang pemiliknya telah meninggalkan Wilayah Republik Indonesia. sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dikuasai oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri (Muda) Agraria.

Pasal 4, mengatakan :

- 1). Barangsiapa yang ingin membeli barang-barang tetap yang dikuasai menurut ketentuan dalam Pasal 1 harus mengajukan permohonan kepada Menteri Muda Agraria dengan perantaraan panitia setempat yang bersangkutan, menurut cara yang ditentukan oleh Menteri Muda Agraria .
- 2). Yang diperkenankan membeli benda-benda termasuk dalam ayat (1) Pasal ini hanyalah Warga Negara Indonesia yang dengan pembelian yang baru itu tidak akan mempunyai lebih dari 3 bidang tanah.

Pasal 5, mengatakan :

Di dalam keputusan Menteri Muda Agraria yang memberi izin untuk melakukan jual beli dan melaksanakan pemindahan hak atas benda yang bersangkutan, dicantumkan pula ketentuan mengenai cara pembayaran harga benda itu kepada pemiliknya dengan mengingat peraturan-peraturan yang berlaku.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 223 tahun 1961, tentang pedoman pelaksanaan Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor. 3 Prp tahun 1960 tentang penguasaan benda-benda tetap milik perseorangan warga negara Belanda, yang dalam konsiderannya mengatakan bahwa :

Perlu ada ketentuan-ketentuan untuk dipakai sebagai pedoman di dalam pemberian izin membeli rumah/tanah milik warga negara Belanda seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor. 3 Prp tahun 1960 tentang penguasaan benda-benda tetap milik perseorangan Warga Negara Belanda.

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor. 3 Prp tahun 1960 tentang penguasaan benda-benda tetap milik perseorangan Warga Negara Belanda, di katakan bahwa :

- 1). Di dalam memberi izin untuk membeli rumah/tanah milik Warga Negara Belanda, yang dikuasai oleh pemerintah berdasarkan Undang-undang Nomor. 3 Prp tahun 1960, Menteri Agraria memakai pedoman, selain apa yang ditentukan dalam Pasal 4 Undang-undang itu, juga ketentuan tentang urutan pengutamaan tersebut pada ayat (2) Pasal ini dan Pasal 2.
- 2). Izin untuk membeli rumah/tanah yang dimaksudkan dalam ayat 1 Pasal ini, sepanjang tidak diperlukan sendiri oleh pemerintah untuk suatu keperluan khusus, diberikan dengan memakai urutan pengutamaan sebagai berikut :

- a. Kepada pegawai negeri penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan yang belum mempunyai rumah/tanah;
 - b. Kepada pegawai negeri penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan asalkan dengan pembelian yang baru itu ia tidak akan mempunyai lebih dari 2 rumah/bidang tanah;
 - c. Kepada pegawai negeri bukan penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan yang belum mempunyai rumah/tanah;
 - d. Kepada bukan pegawai negeri tetapi yang menjadi penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan yang belum mempunyai rumah/tanah.
- 3). Dalam pengertian “Pegawai Negeri” tersebut pada ayat (2) pasal ini termasuk juga pejabat-pejabat militer dan petugas negara lain serta mereka yang sudah berhenti sebagai pegawai dengan hak pensiun.
 - 4). Dalam pengertian “rumah/tanah yang dipunyai” yang dimaksudkan pada ayat (2) pasal ini termasuk baik yang tercatat atas namanya sendiri. Suami/istri maupun anak yang masih menjadi tanggungannya.

Untuk membeli rumah milik WNA Belanda yang meninggalkan Indonesia dan kembali ke Netherland maka harus diindahkan PP. Nomor. 223/1961 jo. Undang-Undang Nomor. 3/Prp/1960 (penguasaan benda tetap milik perseorangan Warga Negara Belanda - P.3.M.B). Tergugat I, Sutikno (Ny. Suprapti Sutikno) sebagai penghuni rumah sejak Tahun 1958, dengan izin Penguasa Perang dan membeli rumah sesuai dengan syarat-syarat ex Pasal i (2) PP Nomor. 223/1961,yang mengatakan bahwa :

Izin untuk membeli rumah/tanah yang dimaksudkan dalam ayat 1 Pasal ini, sepanjang tidak diperlukan sendiri oleh pemerintah untuk suatu keperluan khusus, diberikan dengan memakai urutan pengutamakan sebagai berikut :

- a. Kepada pegawai negeri penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan yang belum mempunyai rumah/tanah;
- b. Kepada pegawai negeri penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan asalkan dengan pembelian yang baru itu ia tidak akan mempunyai lebih dari 2 rumah/bidang tanah;
- c. Kepada pegawai negeri bukan penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan yang belum mempunyai rumah/tanah;
- d. Kepada bukan pegawai negeri tetapi yang menjadi penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan yang belum mempunyai rumah/tanah, sehingga diterbitkan Sertipikat HGB tanggal 3 Mei 1965.

Sedangkan Penggugat, terbukti dalam membeli rumah sengketa, ternyata tidak memenuhi syarat dalam Pasal i (2) P Nomor. 223/1961 jo. Undang-Undang Nomor. 3/Prp/1960. Penggugat tidak pernah secara efektif, mendiami/menguasai rumah tersebut dan tidak pernah minta izin/lapor ke yang berwajib. Dengan pertimbangan hukum yang inti pokoknya dikutip di atas, akhirnya Hakim pertama memberi putusan : Menolak Gugatan Penggugat (Nurul Maya).

Putusan Pengadilan Tinggi :

Terhadap Putusan Hakim pertama tersebut di atas Penggugat tidak menerimanya dan mengajukan permohonan banding ke Pengadilan Tinggi Jakarta. Hakim Banding setelah memeriksa perkara ini. Dalam putusannya berpendirian bahwa putusan dari Hakim pertama beserta pertimbangan hukumnya dinilai sudah Benar dan Tepat sehingga disetujui untuk diambil alih sebagai Pertimbangan Hakim Banding. Akhirnya Hakim Banding Memberikan Putusan : Menguatkan Putusan Hakim Pertama.

Putusan Mahkamah Agung :

Penggugat menyatakan tidak dapat menerima putusan Pengadilan Tinggi tersebut di atas dan mengajukan pemeriksaan Kasasi kepada Mahkamah Agung RI. Mahkamah Agung RI setelah memeriksa perkara ini dalam putusannya berpendirian bahwa Putusan Judex Facti (Pengadilan Tinggi Jakarta) dinilai salah menerapkan hukum dan salah menafsirkan hukum , karena itu putusan judex facti tersebut tidak dapat dipertahankan dan harus dibatalkan. Selanjutnya Mahkamah Agung RI akan Mengadili Sendiri perkara ini.

Putusan Mahkamah Agung RI ini didasari oleh Pertimbangan hukum yang inti sarinya dapat disimpulkan sebagai berikut :

Judex Facti salah menafsirkan Undang-Undang Nomor. 1/1952. Undang-Undang ini mengatur pemindahan hak atas benda tetap dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing (WNA). Sedangkan dalam kasus perkara ini. Adalah pemindahan hak rumah dari Warga Negara Asing kepada Warga Negara Indonesia.

Bahwa jual-beli rumah dari Warga Negara Asing Moris Polak kepada Warga Negara Indonesia, Tan Po Gwan, pada Tahun 1956, yang tidak dapat diberlakukan Undang-Undang Nomor.3/Prp/1960, yang waktu jual-beli terjadi, Undang-Undang tersebut belum ada.

Pada berlakunya Undang-Undang Nomor. 3/Prp/1960, rumah sengketa sudah menjadi milik Warga Negara Indonesia. Tan Po Gwan, dinilai Mahkamah Agung RI mempunyai hubungan hukum dengan rumah tersebut, karena ia telah melapor dan memohon Sertipikat rumah tersebut, sehingga diterbitkan Sertipikat HGB Nomor. 154/Gunung/Tahun 1974, atas nama Tan Po Gwan pada Tahun 1974.

Pada waktu Penggugat (Nurul Maya) membeli rumah tersebut tahun 1973, satu-satunya Surat yang ada hanya Surat Sertipikat HGB No. 154/Gunung/Tahun 1974, atas nama Tan Po Gwan.

Dengan dipenuhi Prosedur jual-beli menurut hukum , maka Mahkamah Agung RI menilai bahwa penggugat (Nurul Maya) adalah pemilik sah atas rumah dan tanah sengketa. Karena masih dalam rangka materi persoalan, maka walaupun tidak ada permohonan dari Penggugat, maka demi lengkapnya putusan ini, Mahkamah Agung menganggap perlu untuk menyatakan, bahwa tidak mempunyai hukum :

1. Sertipikat HGB atas nama Ny. Suprapti R. Sutikno, (Tergugat I)
2. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 21/DJA/1982.

Bahwa perbuatan Tergugat II, Pemerintah RI cq. Dirjen Agraria yang telah mencabut Sertipikat HGB Nomor. 154 atas nama Pejabat Pemerintah RI adalah *Onrechmatige Overheids daad*.

Pada akhirnya Mahkamah Agung RI memberikan putusan sebagai berikut :

Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan :

1. Menyatakan Penggugat (Nurul Maya) adalah pemilik yang syah atas tanah dan rumah sengketa Jl. Hang Tuah, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan.

2. Menyatakan perbuatan Tergugat II, Pemerintah RI, yang membatalkan Sertipikat HGB Nomor. 154 atas nama Tan Po Gwan (Karnaen,SH) adalah merupakan : Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pejabat Pemerintah RI.
3. Menyatakan Sertipikat HGB atas nama Ny. Suprpti R. Sutikno dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 21/DJA/1982, adalah tidak mempunyai kekuatan hukum.
4. Memerintahkan kepada Tergugat I atau siapa saja yang mendapat hak dari padanya atas rumah sengketa untuk mengosongkan dan menyerahkan kepada Penggugat kalau perlu dengan bantuan Alat Negara.
5. Menolak Gugatan selebihnya.

Dari Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tersebut di atas, dapat di angkat “*abstrak hukum*” sebagai berikut :

1. Bahwa jual beli rumah ex milik warga negara Belanda yang pulang kembali ke Netherland tahun 1956, kepada pembeli Warga Negara Indonesia, adalah tidak terkena peraturan Undang-Undang Nomor. 3 / Prp / 1960 yang waktu jual beli terjadi, Undang-Undang ini belum ada.
2. Jual beli rumah ex milik Warga Negara Belanda yang telah memenuhi prosedur jual beli menurut hukum, adalah sah dan pembeli menjadi pemilik yang sah atas rumah tersebut.
3. Meskipun dalam petitum gugatan tidak ada permintaan, tapi karena masih dalam rangka materi persoalan, maka Mahkamah Agung berwenang dianggap perlu menyatakan bahwa suatu sertipikat HGB yang diterbitkan oleh Pemerintah itu, adalah tidak mempunyai kekuatan hukum.

Terbitnya dua buah sertipikat HGB kepada dua orang pemilik yang berbeda atas sebuah rumah , maka salah satu dari sertipikat tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Penulis setuju dengan putusan Mahkamah Agung tersebut di atas dan putusan tersebut sesuai dengan hukum yang berlaku pada saat itu dan setuju dengan pendapat

yang mengatakan bahwa, pertimbangan Mahkamah Agung adalah yang benar dan dapat dipertahankan sesuai dengan dasar hukum. Jual beli dari rumah, walaupun dari eks milik Warga Negara Belanda yang terjadi pada tahun 1956, dengan seorang Warga Negara Indonesia sebagai pembeli, tidak terkena peraturan Nomor. 3 / Prp / 1960 karena sudah ternyata bahwa pada waktu jual beli terjadi, Undang-Undang Nomor. 3 / Prp / 1960 ini belum ada. Dengan demikian detik atau saat terjadinya jual beli adalah aturan prundang-undangan yang baru kemudian (4 tahun kemudian) diterbitkan . Mahkamah Agung menganggap berwenang untuk menyatakan bahwa suatu sertipikat HGB yang telah diterbitkan oleh Pemerintah adalah tidak mempunyai kekuatan hukum.

Jadi di sini kita saksikan bahwa prinsip yang diambil adalah agar berbeda daripada apa yang biasanya terjadi dengan penerbitan dari sertipikat kembar, yaitu sertipikat dobel, atas satu rumah diterbitkan 2 sertipikat. Dalam hal jurisprudensi sertipikat kembar ini, biasa dinyatakan bahwa sertipikat yang diterbitkan lebih dahulu adalah yang sah, sedangkan yang diterbitkan kemudian adalah yang tidak mempunyai kekuatan hukum. Sekarang ini kita saksikan bahwa sertipikat Hak Guna Bangunan dari Mr. Tan Po Gwan, walaupun diterbitkan belakangan dari pada sertipikat atas nama tergugat I, telah dinyatakan adalah sertipikat yang sah. Karena ialah (Mr. Tan Po Gwan) dianggap sebagai pembeli dari rumah bersangkutan secara sah dari Moris Polak (Warga Negara Belanda), yang telah terjadi pada tahun 1956 dengan Akta Notaris E. Pondaag, jauh sebelum mulai berlakunya Undang-undang Prp Nomor. 3 / 1960 mengenai penguasaan milik eks Belanda ini. Telah dijual kepada Mr. Tan Po Gwan, rumah dan juga tanah bersangkutan tidak mungkin terkena Undang-undang Prp Nomor. 3 / 1960 ini. Persil bersangkutan tidak mempunyai hubungan sama sekali dengan P3MB atau Panitia Pelaksana Penguasaan Milik Belanda karena sudah sejak 1956 bukan lagi merupakan milik Belanda yang telah meninggalkan Indonesia.

Menurut Mahkamah Agung maka *judex fakti* telah salah menerapkan secara keliru dan mempergunakan Undang-undang darurat Nomor. 1 tahun 1952 secara kurang tepat dengan berpendirian bahwa intuk pengoperan (*overdracht*) dari hak

eigendom atas barang tetap dibutuhkan izin dari instansi yang berwenang.⁴⁵ Penyelesaian Melalui Pengadilan, dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tersebut mengalami jalan buntu, atau ternyata ada masalah-masalah prinsipil yang harus diselesaikan oleh instansi lain yang berwenang, misalnya pengadilan, maka kepada yang bersangkutan disarankan untuk mengajukan masalahnya ke pengadilan. Jadi pada umumnya sifat dari sengketa ini adalah karena adanya pengaduan yang mengandung pertentangan hak atas tanah maupun hak-hak lain atas suatu kesempatan / prioritas atau adanya suatu ketetapan yang merugikan dirinya.

Pada akhirnya penyelesaian tersebut, senantiasa harus memperhatikan / selalu mendasarkan kepada peraturan yang berlaku, memperhatikan keseimbangan kepentingan-kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukumnya serta penyelesaian ini diusahakan harus tuntas. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan bentuk penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan (*vonnis*) yang bersifat membenarkan atau menyalahkan salah satu pihak yang berperkara.

Hal tersebut di atas terjadi karena pengadilan diberi kekuasaan untuk menetapkan siapa yang benar dan salah. Pada sisi yang lain penyelesaian sengketa di luar pengadilan (dalam sistem hukum adat) yang didasarkan pada kekuatan kultur berorientasi pada perdamaian dan keselarasan dalam kehidupan masyarakat. Cara penyelesaian demikian tidak menimbulkan konsekuensi adanya pihak yang salah dan benar dan tetap menjaga hubungan baik antar pihak yang bersengketa. Aspek-aspek yang mempengaruhi pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa yang berupa faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku, makna, dan tujuan, sebagaimana tersebut di muka pada dasarnya tidaklah berdiri sendiri. Ketiga aspek tersebut bagi tindakan seseorang mempunyai kaitan satu sama lain.

Penggunaan suatu kelembagaan penyelesaian sengketa tertentu selain mempunyai tujuan tertentu yang diharapkan, juga sekaligus mempunyai makna

⁴⁵.Sudargo Gautama, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm 229.

tertentu atas tindakannya tersebut. Di samping ada keterkaitan hubungan antara tujuan dan perhitungan untung rugi, ada juga keterkaitan hubungan antara pilihan tindakan yang diambil dengan konsekuensi yang akan terjadi.

Artinya, untuk mencapai tujuan yang diharapkan pihak yang bersengketa tentunya memperhitungkan keuntungan dan kerugian dan akibat-akibat yang akan terjadi atas pilihan tindakannya. Pelaku biasanya memperhitungkan risiko dalam pelaksanaan suatu tindakan tertentu dan pelaku menerima segala kemungkinan sebagai akibat yang diterimanya untuk mencapai tujuan tertentu.⁴⁶

Adakalanya pihak warga yang bersangkutan tidak dapat menerima sesuatu keputusan / kebijaksanaan yang ditetapkan Pemerintah dengan alasan antara lain : penetapan tersebut memiliki kekurangan dan dipandang tidak adil sehingga sangat merugikan dirinya, apabila hal tersebut terjadi biasanya yang bersangkutan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Dasar yang digunakan sebagai alasan gugatan di pengadilan, biasanya berupa dalil bahwa Pemerintah di dalam menerbitkan keputusan tersebut, telah melakukan perbuatan melawan hukum. Sengketa hukum atas tanah tidak dapat dilepaskan dalam kaitannya dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Negara Hukum yang berorientasi kepada kesejahteraan umum sebagaimana tersurat dan tersirat di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dalam bentuk negara yang demikian, maka setiap usaha Pemerintah mau tidak mau akan memasuki hampir seluruh aspek kehidupan dan penghidupan rakyat, baik sebagai perorangan maupun sebagai masyarakat. Sehingga sudah barang tentu pembentukan hak dan kewajiban tidak dapat dihindarkan dan akan selalu terjadi. Warga masyarakat selalu ingin mempertahankan hak-haknya, sedangkan Pemerintah juga harus menjalankan kepentingan terselenggaranya kesejahteraan umum bagi seluruh warga masyarakat. Sengketa-sengketa demikian tidak dapat diabaikan tanpa ditangani secara sungguh-sungguh, oleh karena apabila hal tersebut dibiarkan, maka

⁴⁶.Mochamad Munir, *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997, hlm 70.

akan membahayakan kehidupan masyarakat, terganggunya tujuan negara serta program Pemerintah itu sendiri.⁴⁷

Pengadilan adalah lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat yang bekerjanya tergantung kepada warga masyarakat. Pengadilan tidak dapat berdaya tanpa adanya tindakan warga masyarakat yang menggunakannya. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan bukanlah suatu paksaan oleh karena undang-undang membolehkan pihak yang bersengketa menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dengan cara perdamaian.

Dengan perkataan itu, penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan suatu pilihan tindakan yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat. Apabila pihak yang bersengketa menggunakan pengadilan, maka itu berarti yang bersangkutan menggunakan hukum negara dalam menyelesaikan sengketa yang di hadapi. Masalahnya adalah seberapa jauh hukum negara mempengaruhi pilihan tindakan pihak yang bersengketa melalui penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat. Dalam masyarakat yang disebut "*semi outonomus social field*" sengketa dapat diselesaikan dengan cara-cara mereka sendiri tanpa campur tangan pihak lain (pengadilan). Hukum negara baru efektif apabila ada pihak-pihak yang bersengketa mengajukan gugatan ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa.

Dari uraian di muka, jelaslah bahwa dalam penyelesaian suatu sengketa hubungan hukum dengan tindakan manusia sangat berkaitan. Tindakan pihak yang bersengketalah yang menentukan apakah sengketa itu diselesaikan melalui pengadilan (hukum) atau di luar pengadilan. Hal tersebut menunjukkan bahwa sekalipun pengadilan itu dibutuhkan masyarakat akan tetapi dalam kondisi tertentu pengadilan itu tidak digunakan oleh warga masyarakat. Pengadilan eksis secara sosial apabila pengadilan itu digunakan oleh warga setempat.

⁴⁷.Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991, hlm 1

Dengan perkataan lain, apabila hukum yang mempengaruhi pilihan tindakan masyarakat dan hukum tersebut diwujudkan dalam perilaku dan tindakan masyarakat untuk mencapai tujuannya maka hukum itu mempunyai makna secara sosial. Demikian halnya, apabila pengadilan dipilih oleh masyarakat sebagai lembaga untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka , maka pengadilan itu merupakan hukum yang mempunyai makna secara sosial.⁴⁸



⁴⁸. Mochamad Munir, *Op. Cit.* hlm 57.