

**PEMBATALAN SERTIPIKAT GANDA PADA HAK ATAS
TANAH (TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NO.56PK/TUN/2007)**

TESIS

**SAVIRA
0806479042**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
JAKARTA
JANUARI 2011**

**PEMBATALAN SERTIPIKAT GANDA PADA HAK ATAS
TANAH (TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NO.56PK/TUN/2007)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Kenotariatan**

**SAVIRA
0806479042**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
JAKARTA
JANUARI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip
maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Savira

NPM : 0806479042

Tanda Tangan :

Tanggal : 4 Januari 2011



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Savira
NPM : 0806479042
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul Tesis : Pembatalan Sertipikat Ganda Pada Hak Atas Tanah
(Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung
No:56PK/TUN/2007)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Enny Koeswarni, SH, M.Kn ()
Penguji : Dr. Drs. Widodo Suryandono, SH, M.H ()
Penguji : Supardjo Sujadi, SH, M.H ()

Ditetapkan di : Universitas Indonesia, Depok

Tanggal : 13 Januari 2011

KATA PENGANTAR

Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang. Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul Pembatalan Sertipikat Ganda Pada Hak Atas Tanah (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor : 56PK/TUN/2007). Penulisan tesis ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI).

Selama melakukan penulisan tesis ini, penulis mendapatkan banyak pengetahuan dan masukan serta bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Enny Koeswarni, S.H., selaku Pembimbing dalam pembuatan tesis ini yang telah bersedia untuk meluangkan waktunya dengan banyak memberikan bantuan dalam materi tesis serta memberikan banyak pengetahuan bagi penulis selama masa perkuliahan juga pada saat penulisan tesis ini.
2. Bapak Prof. Syafri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Bapak DR. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Pembimbing Akademis.
4. Seluruh Bapak/Ibu staf pengajar Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ibu Wenny Setiawati S.H., M.Li. selaku Sekretaris Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, serta Ibu Ain, Bapak Kasir, Bapak Sukiman, Bapak Budi, Bapak Bowo, Bapak Parman, Bapak Zaenal dan Bapak Haji Irfangi selaku Staf Sekretariat Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak membantu penulis selama kuliah dan penyusunan tesis.
5. Seluruh staf Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

6. Suamiku Nizar Faris, anakku Azka Emery, mama Sadiyah, dan adikku Nabila, dan keluarga penulis lainnya yang telah memberikan motivasi dan dukungan baik secara moril maupun materiil kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
7. Sahabat-sahabatku Catherine, Dahlia, Erliana, serta teman-teman angkatan 2008 Salemba yang namanya tidak bisa disebutkan satu persatu.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa penulisan dalam tesis ini tidaklah sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan untuk menyempurnakan penulisan tesis ini. Penulis berharap semoga tesis ini dapat memberi manfaat bagi kita semua.

Salemba, 4 Januari 2011

SAVIRA, S.H.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : SAVIRA

NPM : 0806479042

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“ PEMBATALAN SERTIPIKAT GANDA PADA HAK ATAS TANAH (TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR : 56PK/TUN/2007) “

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 13 Januari 2011

Yang menyatakan

(.....)

ABSTRAK

Nama : Savira
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul : Sertipikat Ganda Pada Hak Atas Tanah (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 56PK/TUN/2007)

Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat dalam penerbitannya seringkali membawa akibat hukum bagi pihak yang bersangkutan maupun pihak-pihak yang merasa kepentingannya dirugikan, sehingga tidak jarang terjadi perselisihan yang akhirnya diselesaikan di pengadilan. Dalam kasus ini perselisihan terjadi karena timbulnya sertipikat ganda pada obyek tanah yang sama. Permasalahan disini adalah faktor-faktor apa saja yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda, bagaimana perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak yang sertipikatnya dibatalkan dalam sertipikat ganda, dan apakah Putusan Mahkamah Agung Nomor 56 PK/TUN/2007 telah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normative, tipe penelitian deskriptif, dan data yang digunakan adalah data sekunder. Analisis data dalam penulisan tesis ini dilakukan menggunakan metode analisis kualitatif.

Kata kunci : pembatalan sertipikat ganda.

ABSTRACT

Name : Savira
Study Program : Magister Kenotariatan
Title : Double Certificate On Land Rights (Verdict of the Supreme Court No. 56PK/TUN/2007)

Certificate as a strong admissible evidence instrument, in its' issuance, often brings and created a legal impact for those who being related or those whose interests being jeopardized, therefore many times disputes related to the issuance of a certificate have been recurring and ended in the court for its settlement. In this case study, the dispute occurred due to the existence of double certificates on the same object (in this matter such object is land). The problem identified includes; what are the factors which lead to the existence of a double certificate, how is the legal protection being given to the party which certificate's being cancelled in the case of double certificates and is the Verdict of the Supreme Court number 56 PK/TUN/2008 has been in conjunction with the current regulation. This thesis is using normative-based research method with descriptive research type and the data being used is a secondary data. The data analysis within this thesis' writings is using qualitative analysis method.

Key Words: Cancellation of double certificates.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Perumusan Masalah	9
1.3. Metodologi Penelitian	9
1.4. Sistematika Penulisan.....	11
BAB 2 PEMBATALAN SERTIPIKAT GANDA PADA HAK ATAS TANAH (TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 56PK/TUN/2007)	
2.1. Landasan Umum Teori	14
2.1.1. Pendaftaran Tanah	14
2.1.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah	14
2.1.1.2. Dasar Hukum Pendaftaran	17
2.1.1.3. Asas-Asas Pendaftaran Tanah	19
2.1.1.4. Tujuan Pendaftaran Tanah	21
2.1.1.5. Obyek Pendaftaran Tanah	22
2.1.1.6. Sistem Pendaftaran Tanah	27
2.1.1.7. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah	30
2.1.1.8. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah	35
2.1.1.9. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah	39
2.1.2. Sertipikat	40
2.1.2.1. Pengertian Sertipikat	40
2.1.2.2. Kekuatan Pembuktian Sertipikat	43
2.1.3. Pembatalan Sertipikat	48
2.1.3.1. Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah	48
2.1.3.2. Tata Cara Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah	49
2.2. Sengketa Tanah	52
2.2.1. Posisi Kasus	52
2.2.2. Putusan Pengadilan	55
2.2.1. Pengadilan Tata Usaha Negara No.137/G.TUN/2003/ PTUN-JKT	55
2.2.2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara No. 29/B/2004/ PT.TUN.JKT	59

2.2.3. Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 302K/TUN/2004	62
2.2.4. Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 56PK/TUN/2007	63
2.3. Analisis Kasus	66

BAB 3 PENUTUP

3.1. Kesimpulan.....	78
3.2. Saran	79

**DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN-LAMPIRAN**



BAB 1 PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Di Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomian bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.¹ Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai bathiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan Negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional.²

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, akan tetapi lebih dari itu dimana tanah merupakan tempat dimana manusia hidup, berkembang, dan bermasyarakat, tanah menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup manusia. Demikian pula dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang bertitik berat pada pembangunan ekonomi dan tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tanah memiliki peran yang sangat penting.

Dalam Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah dijelaskan tanah dalam artian yuridis, yang berbunyi :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.³

¹ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 tahun 1960, Konsiderans Menimbang Ps. 1 dan Ps. 2.

²Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta : Universitas Trisakti Press, 2007) , hlm. 3.

³ UU No.5 tahun 1960, *op. cit.* , Ps. 4 ayat (1).

Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga setiap manusia ingin memiliki atau menguasainya yang berakibat timbulnya berbagai masalah pertanahan. Masalah pertanahan adalah merupakan masalah yang mempunyai karakter yang bersifat multi dimensi, banyak aspek yang terlibat didalamnya, sehingga tidak mudah dalam penanganan dan penyelesaiannya. Di dalamnya ada muatan politis, hukum, ekonomi, budaya bahkan pertahanan dan kemanan bisa masuk didalamnya, belum lagi muatan kepentingan tertentu dan ujungnya adalah bicara adil tidak adil, sehingga peran Negara sangat dibutuhkan dalam rangka turut ikut upaya penyelesaiannya.⁴

Salah satu tujuan pembentukan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun landasan konstitusional kebijakan pembangunan dalam bidang pertanahan pada intinya bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut :“ Bumi dan air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁵ Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, berarti telah lahir landasan bagi penyelenggaraan administrasi pertanahan guna mewujudkan kepastian hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia. Untuk menjalankan peran dari pemerintah dalam mengatur penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah di Indonesia, UUPA mempunyai tujuan mengadakan kesatuan kesederhanaan dan kepastian hukum di bidang pertanahan. Tujuan pokok dari UUPA dalam hubungannya dengan Pancasila dan Hukum Tanah Nasional sebagaimana yang dicantumkan dalam Penjelasan Umumnya adalah :⁶

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;

⁴ Boedi Djatmiko, “Pembatalan Sertipikat Oleh Peradilan dan Akibat Hukum Terhadap Sertipikat dan Hak Atas Tanah,” <http://www.sertifikattanah.blogspot.com>, diunduh 28 Agustus 2009.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 33 ayat (3).

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 219.

3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk mewujudkan hal tersebut, pengaturan penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan lagi untuk terjaminnya tertib di bidang pertanahan yang dikenal dengan istilah Catur Tertib. Catur Tertib Bidang Pertanahan tersebut meliputi :⁷

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

Tertib administrasi pertanahan merupakan tujuan dari usaha memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dijelaskan mengenai kewajiban penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh Pemerintah, yaitu “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.⁸ Ketentuan mengenai Pendaftaran Tanah ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1961, yang mulai berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997, untuk selanjutnya disebut sebagai PP Nomor 24 Tahun 1997. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor; 24 Tahun 2007 tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PMNA Nomor 3 Tahun 1997.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya

⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2003) , hlm. 18.

⁸ UU No.5 Tahun 1860, *op. cit.* , Ps. 19 ayat (1).

bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁹

Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, akan tetapi pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada Pejabat lain.¹⁰ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Seiring dengan perkembangan di bidang pertanahan, peraturan tersebut mengalami berbagai perubahan, yang terakhir adalah Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), selanjutnya disebut Perpres Nomor 10 Tahun 2006. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.¹¹

Dalam melaksanakan tugas tersebut BPN menyelenggarakan fungsi :¹²

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan, dan program di bidang pertanahan;
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survey pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
6. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria, dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik Negara/Daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;

⁹Pemerintah, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997, Ps. 1 angka 1.

¹⁰Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm.483.

¹¹Presiden, *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*, Perpres No. 10 Tahun 2006, Ps. 2.

¹²*Ibid.*, Ps. 3.

10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah
11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
12. Penyelegaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan, dan program di bidang pertanahan;
13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara, dan konflik di bidang pertanahan;
15. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. Pendidikan, latihan, dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 UUPA adalah kepastian hukum, yang meliputi :¹³

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

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

¹³ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya : Arkola, 2003) , hlm. 78.

merupakan hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.¹⁴ Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.¹⁵ Ini artinya, selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam pengadilan.

Dalam penerbitan sertifikat, diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, Pamong Desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertifikat tersebut. Penjelasan baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait memiliki peluang untuk terjadinya pemalsuan, daluwarsa, bahkan adakalanya tidak benar atau fiktif sehingga timbul sertifikat yang cacat hukum.¹⁶

Ada beberapa macam konflik dan permasalahan dalam persoalan pertanahan, misalnya : sengketa tanah warisan, sengketa batas tanah dan tumpang tindih hak atas tanah yang bersumber dari kesalahan dalam proses pengurusan hak atas tanah. Untuk mencegah terjadinya kesalahan tersebut, pemegang hak atas tanah perlu mengadakan pemeriksaan terhadap kebenaran data fisik dan data yuridis yang tertera dalam sertifikat hak atas tanah yang dimilikinya ke Kantor Pertanahan setempat. Pada umumnya masalah sertifikat ganda ini baru diketahui apabila pemegang sertifikat hak atas tanah tersebut akan melakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut.

Kesalahan dalam proses pengurusan hak atas tanah ini penyelesaian permasalahannya dapat mengambil kebijakan dengan menggunakan proses pembatalan hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan. Pengertian dari pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian, sertifikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Ada beberapa hal yang menyebabkan diterbitkannya pembatalan hak, yaitu :

1. Pembatalan Hak Atas Tanah Karena Cacat Hukum Administrasi.

¹⁴ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm.472.

¹⁵ PP No. 24 Tahun 1997, *op.cit.*, Ps. 32 ayat (1).

¹⁶ Ali Achmad Chomzah, *op. cit.*, hlm. 25.

Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

2. Pembatalan Hak Atas Tanah Karena Melaksanakan Putusan Pengadilan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap.

Keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan. Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999. Satu permohonan pembatalan hanya untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya dalam satu Kabupaten / Kotamadya, artinya permohonan pembatalan hak atas tanah karena putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan langsung kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kepala Kantor Pertanahan.

Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi maupun karena putusan pengadilan dapat dilakukan dengan keputusan Menteri, kemudian Menteri dapat melimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Pejabat yang ditunjuk sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 105 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Sehubungan dengan adanya gugatan pembatalan sertipikat ganda pada hak atas tanah yang dilakukan oleh Nyonya Suryanti Subiono terhadap Kepala Kantor Pertanahn Kotamadya Jakarta Barat, Ir. Sabardi Wirawan, dan Nyonya Maryamah binti Amja yang telah diputuskan berdasarkan Surat Putusan Mahkamah Agung Nomor :56 PK/TUN/2007, ada beberapa hal menarik yang patut untuk dikaji dalam kasus tersebut diatas.

Dalam sengketa ini, Nyonya Suryanti Subiono adalah pemilik atas sebidang tanah yang terletak di Jalan Meruya Ilir Rt 007/005, Kelurahan Meruya Ilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat, seluas 2529 m² seperti ternyata dalam

sertifikat Hak Milik Nomor : 256/ Meruya Ilir yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat. Nyonya Suryanti Subiono memperoleh sertipikat hak milik No. 256/ Meruya Ilir tersebut berdasarkan perbuatan hukum jual beli dengan Djuardi Kartawinata yang ternyata dalam Akte Jual Beli No. 26/VI/M.ILIR/KJ/1989 tertanggal 30 Juni 1989 yang dibuat dihadapan Belsasar Siagian, SH. Bahwa berdasarkan Akte Jual-Beli No. 26/ VI/M.ILIR/KJ/1989 tertanggal 30 Juni 1989, Nyonya Suryati Subiono telah mengajukan permohonan balik nama atas Sertifikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir yang semula atas nama Djuardi Kartawinata kepada Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat menjadi atas nama Nyonya Suryati Subiono.

Semula tanah tersebut adalah milik Nyonya Maryamah binti Amja, yang kemudian dihipotikkan kepada Bank Agung Asia. Obyek hipotik tersebut kemudian dieksekusi oleh Bank Agung Asia dengan cara dilelang. Selanjutnya, Sertifikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir atas nama Maryamah binti Amja tersebut sejak tanggal 13-2-1989 berdasarkan Akta Jual Beli / Risalah Lelang dari Kantor Lelang Negara Jakarta tertanggal 23-2-1987 No. 365/1986-87 telah beralih secara sah kepada Djuardi Kartawinata selaku pemenang lelang. Peralihan-peralihan yang terjadi pada Sertifikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir dari mulai atas nama Maryamah binti Amja, hingga kemudian dihipotikkan dan terbit Sertipikat Hipotik No. 194/1984, yang kemudian di roya oleh PT. Bank Agung Asia, kemudian beralih ke atas nama Djuardi Kartawinata dan terakhir kepada Ny. Suryati Subiono dengan sah dan jelas termuat dalam Sertipikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir.

Namun, pada tanggal 3 Juni 2003 tanpa pemeriksaan terlebih dahulu Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat telah menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara berupa Sertipikat Hak Milik Nomor : 3516/Kembangan Selatan seluas 2529 m², atas nama Maryamah binti Amja dan Pendaftaran Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik Nomor : 3516/Kembangan Selatan dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan. Akan tetapi, terhadap Sertipikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir atas nama Suryanti Subiono untuk sebidang tanah seluas 2529 m² tidak pernah ditarik dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi, maupun dinyatakan ada perubahan oleh Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat. Nyonya Suryanti Subiono juga tidak pernah menjual dan

Universitas Indonesia

memindahtangankan tanah tersebut kepada pihak lain, disamping itu tidak pernah ada pihak lain yang merasa keberatan atas kepemilikan sertipikat tersebut hingga lebih dari 5 tahun. Penerbitan Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan atas nama Nyonya Maryamah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat telah mengakitnya adanya dua sertipikat hak milik yang saling tumpang tindih di atas sebidang tanah yang sama.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan secara singkat tersebut, penulis tertarik untuk menelitinya dalam sebuah tesis dengan judul :

“PEMBATALAN SERTIPIKAT GANDA PADA HAK ATAS TANAH (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor : 56 PK/TUN/2007)”.

2. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang seperti yang telah penulis uraikan sebelumnya, penulis mengidentifikasi beberapa pokok permasalahan, yaitu :

1. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan timbulnya sertipkat ganda?
2. Bagaimana perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak ketiga dengan adanya pembatalan terhadap sertipikat ganda?
3. Apakah Putusan Mahkamah Agung Nomor : 56PK/TUN/2007 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

3. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.¹⁷ Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.¹⁸ Dalam menyelesaikan tesis ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

- a. Bentuk Penelitian

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*,(Jakarta : Universitas Indonesia, 2006),hal. 42.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri mamudji,*Penelitian Hukum Normatif*,(Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada,1983),hal. 1.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yang bertujuan untuk mendapatkan data sekunder, melalui bahan pustaka berupa studi dokumen.¹⁹

b. Tipe Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah diuraikan, penulisan dalam penelitian ini yang dilihat dari sudut sifatnya, menggunakan tipologi penelitian deskriptif analitis. Tujuan penelitian deskriptif analitis adalah menggambarkan mengenai fakta-fakta disertai analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktek mengenai pembatalan sertipikat ganda. Penelitian dilakukan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan atau gejala-gejala lainnya, maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, supaya dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama atau membantu di dalam kerangka menyusun teori baru.²⁰ Dilihat dari sudut tujuannya, penulisan ini merupakan penelitian problem solution, yaitu penelitian yang bertujuan memberikan jalan keluar atau saran pemecahan permasalahan. Penulisan penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan mengenai pembatalan sertipikat hak atas tanah yang disebabkan adanya sertipikat ganda.

c. Jenis Data

Secara umum, maka dalam penelitian biasanya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat (mengenai perilakunya; data empiris) dan data dari bahan pustaka.²¹ Berdasarkan jenis dan bentuknya, karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data kepustakaan atau data sekunder digolongkan dalam tiga bahan hukum, yaitu bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier.²² Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat meliputi berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan di

¹⁹ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hal.51.

²⁰ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 10.

²¹ Soerjono Soekanto, *loc.cit.*, hlm.51.

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op. cit.*, hal.13.

bidang Pendaftaran Tanah yang menjadi landasan hukum dari penelitian ini. Selain itu melalui bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan mengenai bahan-bahan hukum primer meliputi buku-buku, makalah, laporan penelitian ilmiah dan majalah ilmiah mengenai Pendaftaran Tanah, khususnya mengenai pembatalan sertipikat yang disebabkan adanya sertipikat ganda yang menjadi landasan teori dari penelitian ini. Serta yang terakhir adalah bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun kejelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus untuk memperoleh definisi - definisi istilah yang berkaitan dengan penelitian ini.

d. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data dalam tesis ini menggunakan studi dokumen. Studi dokumen dalam hal ini menggunakan peraturan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.

e. Metode Analisa Data

Dalam penulisan tesis ini data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis untuk kemudian disusun secara sistematis. Analisis data dalam penulisan tesis ini dilakukan mempergunakan metode analisis kualitatif dan diperkuat dengan hasil studi kasus. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh.²³

4. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pengantar untuk memasuki bab-bab selanjutnya yang menjelaskan hal-hal yang ada kaitannya dengan masalah pokok. Bab ini dibagi menjadi empat sub bab. Pertama mengenai latar belakang masalah yang menjadi pendorong bagi penulis untuk membahasnya, Kedua mengenai pokok permasalahan. Ketiga mengenai metode penelitian. Keempat mengenai sistematika penulisan yang berisi pembabakan tesis secara menyeluruh mengenai isi tesis ini.

²³ Sri Mamudji, *et al.*, *op.cit.*, hal. 67.

BAB II PEMBATALAN SERTIPIKAT GANDA PADA HAK ATAS TANAH (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor: 56 PK/TUN/2007)

1. Landasan Teori Umum
 - 1.1. Pendaftaran Tanah
 - 1.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah
 - 1.1.2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah
 - 1.1.3. Asas-Asas Pendaftaran Tanah
 - 1.1.4. Tujuan Pendaftaran Tanah
 - 1.1.5. Obyek Pendaftaran Tanah
 - 1.1.6. Sistem Pendaftaran Tanah
 - 1.1.7. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah
 - 1.1.8. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah
 - 1.1.9. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah
 - 1.2. Sertipikat
 - 1.2.1. Pengertian Sertipikat
 - 1.2.2. Kekuatan Pembuktian Sertipikat
 - 1.3. Pembatalan Sertipikat
 - 1.3.1. Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah
 - 1.3.2. Tata Cara Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah
2. Sengketa Tanah
 - 2.1. Posisi Kasus
 - 2.2. Putusan Pengadilan
 - 2.2.1. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No.137/G.TUN/2003/PTUN.JKT
 - 2.2.2. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara No.29/B/2004/PT.TUN.JKT.
 - 2.2.3. Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 302 K/TUN/2004
 - 2.2.4. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 56PK/TUN/2007

Universitas Indonesia

3. Analisis Terhadap Permasalahan Hukum
 - 3.1. Pokok permasalahan mengenai faktor-faktor apa saja yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda.
 - 3.2. Pokok permasalahan mengenai perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak ketiga dengan adanya pembatalan sertipikast ganda.
 - 3.3. Pokok permasalahan mengenai sesuai atau tidaknya Putusan Mahkamah Agung Nomor 56PK/TUN/2007 dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III PENUTUP

Akhirnya dalam bab ini merupakan bagian terakhir yang merupakan rangkuman hasil penelitian dan analisis dari seluruh uraian tesis, yang berisi simpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dan juga saran dari penulis sebagai bahan pertimbangan bagi para pihak yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.



Universitas Indonesia

BAB 2
PEMBATALAN SERTIPIKAT GANDA PADA HAK ATAS TANAH
(TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG
NOMOR : 56PK/TUN/2007)

1. Landasan Teori Umum

1.1.Pendaftaran Tanah

1.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *Capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *Cadastre* adalah *record* (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan). Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.¹

Menurut Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut "*Capistratum*", di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*", di Perancis disebut "*Cadastre*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "*Kadaster*". Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record*(rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.²

Sebutan pendaftaran tanah atau "land registration" menimbulkan kesan, seakan-akan obyek utama pendaftaran atau satu-satunya obyek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian

¹A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju , 1999), hlm.18-19.

² Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahman Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 2008), hlm.18-19

data fisik, tanah yang merupakan obyek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya, dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam “daftar tanah”. Kata “Kadaster” yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin “*Capistratum*” yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah.³

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi tanah-tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁴

Definisi pendaftaran tanah dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.⁵

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, Boedi Harsono memberikan pengertian mengenai pendaftaran tanah, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.⁶

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu :⁷

³ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.74.

⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana, 2010), hlm.13.

⁵ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahman Lubis, *op.cit.*, hlm.138.

⁶ Boedi Harsono, *op.cit.* , hlm.72.

⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahman Lubis, *op.cit.*, hlm.73.

1. Adanya serangkaian kegiatan

Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

2. Dilakukan oleh Pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3. Secara terus-menerus, berkesinambungan

Kata-kata “terus menerus, berkesinambungan” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti

disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.

4. Secara teratur

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

1.1.2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah sebuah undang-undang yang memuat dasar-dasar pokok di bidang agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum agraria guna dapat diharapkan memberikan adanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil. Tegasnya ialah untuk mencapai kesejahteraan di mana masyarakat dapat secara aman melaksanakan hak dan kewajiban yang diperolehnya sesuai dengan peraturan yang telah memberikan jaminan perlindungan terhadap hak dan kewajibannya tersebut. Cita-cita kepastian hukum merupakan tujuan UUPA dan yang dipandang membawa ketidakpastian hukum antara lain berkenaan dengan hak-hak atas

tanah menurut hukum adat yang tidak terdaftar. UUPA dalam rangka cita-cita kepastian hukum telah menentukan mengenai wajib pendaftaran terhadap hak-hak tertentu atas tanah termasuk di dalamnya hak-hak atas tanah menurut hukum adat.⁸

Jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi : "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah."⁹

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut diatas ditujukan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut di atas merupakan dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.

Pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA ini meliputi kegiatan :¹⁰

1. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Selain dari Pasal 19 (1) UUPA, ada beberapa pasal dalam UUPA yang mengatur tentang pendaftaran hak-hak atas tanah yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian mengenai haknya. Pasal-pasal yang dimaksud adalah:

1. Pasal 23 ayat (1) UUPA

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

2. Pasal 32 ayat (1) UUPA

⁸ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung : Aummi, 1993), hlm.7-8.

⁹ UU No.5 Tahun 1960, *loc.cit.*, Ps. 19 ayat (1).

¹⁰ *Ibid.*, Ps.19 ayat (2).

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

3. Pasal 38 ayat (1) UUPA

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

4. Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan menentukan bahwa selain hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan maka hak atas tanah yang harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ialah :

- a. Semua hak pakai, termasuk yang diperoleh departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965;
- b. Semua hak pengelolaan sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965.”

1.1.3. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Asas dalam pendaftaran tanah menurut Penjelasan Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 yaitu :¹¹

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

¹¹ A.P. Parlindungan, *op.cit.* , hlm. 76-77.

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

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam asas, yaitu :¹²

1. Asas Specialiteit

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

2. Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subyek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, sertipikat yang hilang atau sertipikat yang rusak.

¹² Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta : Karunika-Universitas Terbuka, 1998), hlm.99.

1.1.4. Tujuan Pendaftaran Tanah

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :¹³

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi :
 - a. Kepastian status hak yang didaftar
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.
 - b. Kepastian subyek hak
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).
 - c. Kepastian obyek hak
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi sebelah utara, selatan, timur, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi.
Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang

¹³ Urip Santoso, *op.cit.* , hlm.18-21.

diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuansatuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

Dengan pendaftaran tanah, Pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila ingin mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan

Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertin Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *Recht Cadaster*. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib di daftar.

1.1.5. Obyek Pendaftaran Tanah

Menurut ketentuan Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997, obyek pendaftaran tanah meliputi :

1. Hak Milik;

Hak Milik menurut ketentuan Pasal 20 UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA, yaitu bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Hak Milik ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh :¹⁴

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

2. Hak Guna Usaha;

Hak Guna Usaha menurut ketentuan Pasal 28-29 UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, akan tetapi untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Hak Guna Usaha ini atas permintaan pemegang hak dan keadaan perusahaan, jangka waktunya dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun. Hak Guna Usaha dapat dipunyai oleh :¹⁵

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor : 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (PP No. 40 Tahun 1996), jangka waktu Hak Guna Usaha adalah untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 35 tahun.¹⁶

¹⁴ UU No. 5 Tahun 1960, *op.cit.*, Ps. 21.

¹⁵ *Ibid.*, Ps.30.

¹⁶ Pemerintah. *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*, PP No.4 tahun 1996, Ps. 8.

3. Hak Guna Bangunan;

Hak Guna Bangunan menurut ketentuan Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Hak Guna Bangunan dapat dipunyai oleh :¹⁷

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dari asal tanahnya, Hak Guna Bangunan dapat diberikan di atas tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik. Jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan menurut Pasal 25 PP No. 40 Tahun 1996 adalah untuk pertama kalinya paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik menurut Pasal 29 PP No. 40 Tahun 1996 adalah paling lama 30 tahun, tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbaharui haknya atas kesepakatan pihak pemilik tanah dan pemegang Hak Guna Bangunan.

4. Hak Pakai;

Hak Pakai menurut ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA adalah hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini. Hak Pakai dapat dipunyai oleh :¹⁸

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;

¹⁷ UU No. 5 tahun 1960, *op.cit.*, Ps.30.

¹⁸ PP No. 4 tahun 1996, *op.cit.*, Ps.39.

- c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah;
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial;
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Hak Pakai ada yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan dan ada yang diberikan untuk jangka waktu yang ditentukan. Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Pemerintah Daerah, Perwakilan Negara Asing, Perwakilan Badan Internasional, Badan Keagamaan, dan Badan Sosial.

Jangka waktu yang diberikan untuk Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan untuk pertama kalinya paling lama adalah 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun, sedangkan jangka waktu Hak Pakai atas tanah Hak Milik adalah paling lama 25 tahun, tidak dapat diperpanjang, akan tetapi dapat diperbaharui haknya atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dan pemegang Hak Pakai.

5. Tanah Hak Pengelolaan;

Hak Pengelolaan menurut Pasal 1 angka 4 PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan penguasaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian Hak Pengelolaan yang lebih lengkap dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau

bekerja sama dengan pihak ketiga. Hak Pengelolaan ini Dapat dipunyai oleh :¹⁹

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
 - b. Badan Usaha Milik Negara;
 - c. Badan Usaha Milik Daerah;
 - d. PT Persero;
 - e. Badan Otorita;
 - f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah;
6. Tanah Wakaf;
- Pengertian wakaf menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.
7. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun menurut Pasal 8 ayat (2) dan (3) adalah hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah, meliputi juga hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.
8. Hak Tanggungan;
- Hak Tanggungan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain. Hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan,

¹⁹ Urip Santoso, *op.cit.*, hlm.28.

dan Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang didirikan di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai atas tanah negara.

9. Tanah Negara

Tanah negara atau tanah yang dikusai langsung oleh negara menurut Pasal 1 angka 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan oleh karenanya di atas tanah negara tidak diterbitkan sertipikat.

Obyek pendaftaran tanah dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, kecuali tanah negara, dibukukan dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.²⁰

1.1.6. Sistem Pendaftaran Tanah

Di dalam kegiatan pendaftaran tanah dikenal adanya dua macam sistem pendaftaran tanah yaitu :

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

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya.²¹

Dalam system pendaftaran akta yang merupakan tanda bukti haknya adalah akta yang sudah didaftarkan dan surat ukur. Dari akta itu dapat diketahui perbuatan hukum yang dilakukan dan siapa yang berhak atas tanah tersebut serta hak apa yang dibebankan. Data yuridis dapat diketahui dari akta yang sudah dicatat dalam buku tanah. Sedangkan data fisik dapat diketahui

²⁰ *Ibid.*, hlm.31.

²¹ Boedi Hersono, *op.cit.* , hlm.76.

melalui surat ukur. Dalam system pendaftaran akta, apabila terjadi perubahan, maka perubahan itu dibuktikan dengan suatu akta dan akta itu dicatat dan didaftarkan. Kecuali kalau perubahan itu terjadi karena pewarisan, maka tidak dibuatkan akta, melainkan dibuatkan surat keterangan mewaris. Dalam system pendaftaran akta, tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Oleh karena itu dalam system ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bias mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan apa yang disebut dengan '*title search*', yang bias memakan waktu dan biaya karena untuk '*title search*' diperlukan bantuan ahli.²²

Oleh karena kesulitan untuk mengadakan *title search* ini, maka Robert Richard Torrens menciptakan system baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada. Sistem ini disebut "registration of titles", yang kemudian dikenal dengan system Torrens. Ada beberapa keuntungan dari system Torrens tersebut, antara lain :²³

- a. Menetapkan biaya-biaya yang tidak dapat diduga sebelumnya
- b. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang
- c. Meniadakan kebanyakan rekaman
- d. Secara tegas menyatakan dasar haknya
- e. Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tersebut dalam sertipikat
- f. Meniadakan (hampir tidak mungkin) pemalsuan
- g. Tetap memelihara system tersebut tanpa menambahkan kepada taksasi yang menjengkelkan, oleh karena yang memperoleh kemanfaatan daripada system tersebut yang membayar biaya
- h. Meniadakan alas hak pajak

²² *Ibid.*, hlm.77.

²³ A.P. Parlindungan, *Op.cit.* , hlm.25.

- i. Memberikan suatu alas hak yang abadi, oleh karena Negara menjaminkannya tanpa batas.

Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Aktahnya merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi, kemudian disediakan suatu daftar isian, yang dalam bahasa Inggris disebut register, dan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia menurut Pasal 10 PP Nomor 10 Tahun 1961 disebut sebagai buku tanah.²⁴ Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Dalam system ini buku tanah disimpan di kantor Pejabat Pendaftaran tanah dan terbuka untuk umum.²⁵

Dalam system pendaftaran hak yang merupakan tanda bukti hak adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang telah di jilid menjadi satu dan diberi sampul yang disebut sertipikat tanah. Karena tujuan utama dalam pendaftaran tanah adalah di bidang pembuktian, maka keterangan yang disajikan harus sesuai dengan kenyataan. Apabila terjadi perubahan mengenai haknya misalnya haknya menjadi hapus / dibebani hak jaminan / dibebani hipotik atau perubahan mengenai pemegang haknya misalnya pemegang haknya meninggal dunia kemudian beralih kepada ahli warisnya / tanah itu

²⁴ Boedi Harsono, *Loc.cit.*, hlm.77.

²⁵ *Ibid.*, hlm.78.

dijual kepada orang lain / pemegang haknya ganti nama, maka perubahan itu harus dicatat dan didaftarkan.

Perbedaan diantara kedua sistem pendaftaran tanah tersebut adalah :

1. Dalam sistem pendaftaran akta, apabila terjadi perubahan mengenai pemegang haknya maka aktanya yang didaftarkan. Bila terjadi perubahan mengenai tanahnya, maka dibuatkan akta yang baru dan akta yang lama disimpan di kantor pertanahan. Dalam system pendaftaran ini, Pejabat Pendaftaran Tanah bersikap pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.
2. Dalam sistem pendaftaran hak bila terjadi perubahan haknya dan pemegang haknya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Atas dasar bukti inilah peristiwa hukum tersebut dicatat dalam buku tanah dan salinan buku tanah, untuk kemudian di kembalikan kepada pemegang haknya.

Persamaan yang ada di antara kedua sistem tersebut yaitu harus dibuatkan akta apabila terjadi perubahan hak atau perbuatan hukum pemindahan hak dan pembebanan dengan hak jaminan, akta merupakan sumber data yuridis, akan tetapi fungsi dari akta tersebut yang berbeda.

1.1.7. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Dalam penyelenggaraan suatu *legal cadastre* kepada pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti hak. Dengan surat tanda bukti hak tersebut, ia dapat dengan mudah membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang telah ada di kantor Pejabat Pendaftaran Tanah mempunyai sifat terbuka bagi umum yang memerlukan. Dengan demikian calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak Pejabat Pendaftaran Tanah maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.²⁶

²⁶ *Ibid.* , hlm.80.

Pertanyaan yang timbul adalah, sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan itu?Sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor Pejabat Pendaftaran Tanah atau yang tercantum dalam surat tanda bukti hak yang diterbitkan atau didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar?²⁷

Jawaban atas pertanyaan tersebut tergantung pada sistem publikasi apa yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan.²⁸ Pada prinsipnya dikenal dua macam sistem publikasi yaitu :

1. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, sertipikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat di dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian lain.²⁹ Dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif, negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh hak dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru.³⁰

Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang minta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar pun tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, hlm. 96.

³⁰ Boedi Harsono, *Loc.cit.*, hlm.81.

baik.³¹ Jaminan perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Pihak ketiga masih selalu berhati-hati dan tidak boleh mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah atau surat tanda bukti hak yang dikeluarkannya.³²

Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris*. Asas ini berasal dari Hukum Romawi yang lengkapnya : "*nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*". Orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang ia sendiri punyai. Maka, data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Sekalipun sudah melakukan pendaftaran, pembeli masih selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya. Kelemahan sistem ini diatasi dengan lembaga *acquisitieve verjaring*.³³

Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah yaitu :

- a. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta
- b. Sertipikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain. Sertipikat bukan sebagai satu-satunya tanda bukti hak.
- c. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar
- d. Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kedaluwarsa
- e. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertipikat atau gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertipikat dinyatakan tidak sah
- f. Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendafatarn tanah.

³¹ Arie S. Hutagalung, *Op.cit.*, hlm. 86-87.

³² Effendi Perangin, *Op. cit.*, hlm.98.

³³ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm.82.

Kelebihan sistem publikasi negatif, adalah :³⁴

- a. Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya
- b. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertipikat
- c. Tidak adanya batas waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan oleh pihak lain.

Kelemahan sistem publikasi negatif, adalah :³⁵

- a. Tidak ada kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat atau mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya.
- b. Peranan pejabat pendaftaran tanah yang pasif tidak mendukung kearah akurasi dan kebenaran data yang tercantum dalam sertipikat.
- c. Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami masyarakat paham.

Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, bukan negatif murni. Hal ini sesuai dengan apa yang diuraikan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yaitu sertipikat, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

2. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah yaitu apa yang terkandung di dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya, pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut di atas, mendapatkan perlindungan yang mutlak, biar pun di kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain.³⁶

³⁴ Arie S. Hutagalung, Op.cit., hlm.87.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta : Rajawali, 1989), hlm. 97.

Ciri pokok sistem Positif ini ialah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ia ternyata bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Sistem positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama tanah dalam sistem ini memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat untuk didaftar ataukah tidak. Menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan untuk itu telah dipenuhi ataukah tidak. Menurut sistem positif ini, hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.³⁷

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan (*"Title by registration", "The Register is everything"*). Pernyataan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens, yang mana dengan menggunakan sistem publikasi positif ini negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam Register. Dalam sistem publikasi positif, orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran (*"the purchaser in good faith and for value"*) memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam Register, memperoleh apa yang disebut suatu *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam register. Juga jika terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak yang sebenarnya. Dalam sistem publikasi ini, dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas naman pemegang hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Ia tidak

³⁷ Bachtiar Effendi, *Op.cit.*, hlm.32.

dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugian kepada negara. Untuk menghadapi tuntutan ganti kerugian tersebut disediakan suatu dana khusus.³⁸ Dalam sistem ini negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar.³⁹

Adapun kebaikan dari sistem publikasi positif ini adalah :⁴⁰

- a. Adanya kepastian hukum bagi pemegang sertipikat;
- b. Adanya peranan aktif pejabat kadaster;
- c. Mekanisme penerbitan sertipikat dapat dengan mudah diketahui publik.

Kelemahan sistem publikasi positif adalah :⁴¹

- a. Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya karena tanah tersebut telah ada sertipikat atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi;
- b. Peranan aktif pejabat kadaster memerlukan waktu dan prasarana yang mahal;
- c. Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang pengadilan administrasi.

1.1.8. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah, meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan, dan pembukaan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat tana bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (“initial registration”).

³⁸ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 80-81.

³⁹ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm.81.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 86.

⁴¹ *Ibid.*

Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomer 24 Tahun 1997 (Pasal 1 angka 9 PP Nomor 24 Tahun 1997).⁴²

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui dua cara, yaitu :⁴³

a. Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

b. Pendaftaran tanah secara sporadik

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

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi :⁴⁴

1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik.

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatannya, meliputi:

⁴² Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 474.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm.33-34.

- a) Pembuatan peta dasar pendaftaran;
- b) Penetapan batas bidang-bidang tanah;
- c) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- d) Pembuatan daftar tanah;

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran (Pasal 1 angka 16 peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

- e) Pembuatan surat ukur.

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian (Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan surat ukur ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

- 2) Pembuktian hak dan pembuktiannya. Kegiatannya meliputi :
 - a) Pembuktin hak baru;
 - b) Pembuktian hak lama;
 - c) Pembukuan hak;
- 3) Penerbitan sertipikat;
- 4) Penyajian data fisik dan data yuridis;
- 5) Penyimpanan daftar umum dan data yuridis.

Universitas Indonesia

2. Pemeliharaan data (maintenance)

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan itu misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar. Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan, bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada Kantor Pertanahan. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.⁴⁵

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran, terdiri atas :⁴⁶

- 1) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:
 - a. pemindahan hak;
 - b. pemindahan hak dengan lelang;
 - c. peralihan hak karena pewarisan;
 - d. peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
 - e. pembebanan hak;
 - f. penolakan pendafran peralihan dan pembebanan hak.

- 2) pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:
 - a) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
 - b) pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah;

⁴⁵ Boedi Harsono, Op.cit. hlm. 476.

⁴⁶ Urip Santoso, Op.cit., hlm.35-36.

- c) pembagian hak bersama;
- d) hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun;
- e) peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan;
- f) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;
- g) perubahan nama.

Perubahan data yuridis dapat berupa:

- a. Peralihan hak karena jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan han lainnya;
- b. Peralihan hak karena pewarisan;
- c. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
- d. Pembebanan Hak Tanggungan;
- e. Peralihan Hak Tanggungan;
- f. Hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan;
- g. Pembagian hak bersama
- h. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan;
- i. Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama.
- j. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Perubahan data fisik dapat berupa:

- a. Pemecahan bidang tanah;
- b. Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
- c. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

1.1.9. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah, sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA diselenggarakan oleh pemerintah, dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional.

Universitas Indonesia

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada Pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukurran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, misalnya pembuatan akta PPAT Sementara, pembuatan akta ikrar wakaf oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, pembuatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) oleh notaris, pembuatan Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang, dan adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Adjudikasi.⁴⁷ Pasal 1 angka 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa PPAT sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Untuk mempermudah rakyat di daerah terpencil yang tidak ada pejabat pembuat akta tanahnya dalam melaksanakan perbuatan hukum mengenai tanah, dapat ditunjuk pejabat pembuat akta tanah sementara. Yang dapat ditunjuk sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara adalah pejabat pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan yaitu kepala Desa. Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah. PPAT wajib menolak membuat akta, apabila hal tersebut melanggar ketentuan hukum yang berlaku. Tugas PPAT membantu tugas Kepala Kantor Pertanahan harus diartikan dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah.

1.2.Sertipikat

1.2.1. Pengertian Sertipikat

Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan kepastian

⁴⁷ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm.482.

hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah. Ketentuan Pasal 19 UUPA, menyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun demikian, UUPA tidak menyebutkan nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar tersebut.

Pasal 19 UUPA dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dalam PP nomor 10 Tahun 1961 disebutkan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertipikat. Menurut Pasal 13 ayat (3) PP Nomor 10 Tahun 1961, yang dimaksud dengan sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahitkan menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Sejak tanggal 8 Juli 1997, PP Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi, dan digantikan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 kegiatan pendaftaran tanah ada dua (2) macam, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadic, dan yang kedua adalah kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak yang berupa sertipikat. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan sertipikat adalah surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Data yang dimuat dalam sertipikat adalah data fisik dan data yuridis. Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP Nomor 24 Tahun 1997, adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, keterangan mengenai ada atau tidaknya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP Nomor 24 Tahun 1997, adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam sertipikat diambil dari buku tanah. Buku tanah menurut Pasal 1 angka 19 PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Sertipikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sedangkan pejabat yang berwenang menandatangani sertipikat menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 jo. Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 24 Tahun 1997, adalah :⁴⁸

1. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertipikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Adjudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Dalam pendaftaran tanah secara sporadic yang bersifat individu (perseorangan), sertipikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Dalam pendaftaran tanah secara sporadic yang bersifat missal, sertipikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Maksud diterbitkannya sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.⁴⁹

⁴⁸ Urip Santoso, *op.cit.*, hlm. 260-261.

⁴⁹ *Ibid.*

1.2.2. Kekuatan Pembuktian Sertipikat

Ada 2 (dua) macam sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak, yaitu:

1. Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat.
2. Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak.

UUPA secara tegas menetapkan bahwa hasil dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan:

1. Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA
Pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
2. Pasal 23 UUPA
Pendaftaran Hak Milik, peralihan, pembebanannya dengan hak-hak yang lain dan hapusnya Hak Milik merupakan alat pembuktian yang kuat.
3. Pasal 32 UUPA
Pendaftaran Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan Hak Guna Usaha merupakan alat pembuktian yang kuat.
4. Pasal 38 UUPA
Pendaftaran Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan Hak Guna Bangunan merupakan alat pembuktian yang kuat.

Dengan diterbitkannya sertifikat sebagai hasil akhir kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, maka terwujud jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka pembuktian hak atas tanah, maksud diterbitkannya hak atas tanah adalah agar dengan mudah dapat membuktikan nama yang tercantum dalam sertifikat sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Demikian pentingnya peranan sertifikat, sehingga kekuatan pembuktiannya tidak hanya berlaku eksternal/terhadap pihak luar, tetapi juga

mempunyai daya kekuatan internal, yakni memberikan rasa aman bagi para pemegang/pemilikinya serta ahli warisnya agar ahli warisnya di kemudian hari tidak mengalami kesulitan, dalam arti tidak perlu bersusah payah untuk mengurusnya; paling-paling harus menjaga keamanannya serta menghindari kerusakannya.⁵⁰

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan agar dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, maka dalam Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) PP Nomor: 24 Tahun 1997 diberikan penjelasan mengenai arti alat pembuktian yang kuat yaitu selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Sehubungan dengan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat, Boedi Harsono menyatakan bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara di pengadilan. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari surat ukur dan buku tanah tersebut.⁵¹

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat mengandung pengertian bahwa data fisik dan data yuridis yang termuat dalam sertifikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain, yang berupa sertifikat atau selain sertifikat (petuk pajak bumi/kutipan *letter c*). Dalam hal ini, pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Kalau ternyata bahwa data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam

⁵⁰ Beni Bosu, *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan, dan Condominium)*, (Jakarta : Mediatama Saptakarya, 1997), hlm. 5.

⁵¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 480.

sertifikat tidak benar, maka akan diadakan pembetulan sebagaimana mestinya. Dalam sistem publikasi negatif, pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dengan membawa alat bukti lain yang berupa sertifikat atau selain sertifikat (petuk pajak bumi/kutipan *letter c*), pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Apabila di kemudian hari ternyata data fisik dan/atau data yuridis yang dimuat dalam sertifikat tidak benar, atas dasar putusan hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap, sertifikat tersebut diadakan pembetulan seperlunya. Dengan demikian, sertifikat bukanlah merupakan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Meskipun telah diterbitkan sertifikat, pemegang hak atas tanah dengan mudah membuktikan hak atas tanahnya, namun demikian berdasarkan ketentuan Pasal 32 Ayat (1) PP Nomor : 24 Tahun 1997 tidak ada jaminan bagi pemegang hak atas tanah untuk tidak mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tersebut. Demikian pula Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang memuat dalam sertifikat.⁵²

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, tidak hanya memberikan jaminan kepastian hukum, juga memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Atas dasar ketentuan Pasal 32 Ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, telah terwujud jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, namun belum memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dikarenakan sewaktu-waktu dapat digugat oleh pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah tersebut. Pemegang hak atas tanah belum mendapatkan rasa aman meskipun telah memiliki sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan atau keberatan dari pihak lain atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah.

⁵² Urip Santoso, Op.cit., hlm.275.

Untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang telah diterbitkan sertifikat dari gugatan atau keberatan dari pihak lain, maka ditetapkanlah Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Dalam Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada system publikasi negatif dan pada pihak lain untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kelemahan system publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitive* verjaring atau *adverse possession*. Hukum Tanah kita yang memakai dasar Hukum Adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam Hukum Adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan system publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *reschtsverwerking*. Dalam Hukum Adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang

lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.⁵³

Berkaitan dengan sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, Maria S.W, Sumardjono menyatakan bahwa apabila selama 5 (lima) tahun pemegang hak atas tanah semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rechtsverwerking* yang dikenal dalam Hukum Adat.⁵⁴

Inti dari *rechtverwerking* adalah apabila seseorang mempunyai tanah, tetapi selama jangka waktu tertentu membiarkan tanahnya tidak terurus, dan tanah itu digunakan oleh orang lain dengan itikad baik, dia tidak lagi dapat menuntut pengembalian kembali tanah tersebut dari orang lain tadi. Lembaga tersebut adalah sesuai dengan prinsip yang dianut oleh Hukum Adat bahwa tanah merupakan milik bersama masyarakat/anggotanya, dan tidak boleh sekadar dimiliki akan tetapi tidak digunakan, sama halnya dengan larangan menelantarkan tanah dalam Hukum Tanah Nasional.⁵⁵

Konsep *rechtsverwerking* yang diperkenalkan oleh Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada 2 (dua) pihak, yaitu :⁵⁶

- a. Bagi pemilik sertipikat, kalau sudah lewat 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak ada yang mengajukan gugatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemilik tanah tersebut.

⁵³ *Ibid.*, hlm.277.

⁵⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, (makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-Pajak Yang Terkait : Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, Kerja sama Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997), hlm. 203.

⁵⁵ Arie S. Hutagalung, *Op.cit.*, hlm. 89.

⁵⁶ Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm. 279-280.

- b. Bagi pemilik tanah yang sebenarnya, ia wajib menguasai tanah secara nyata dan mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.

1.3.Pembatalan Sertipikat

1.3.1. Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, untuk selanjutnya disebut PMNA/KBPN Nomor : 3 Tahun 1999, pengertian pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pengertian pembatalan hak atas tanah menurut Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pembatalan Hak Atas Tanah dalam Pasal 104 ayat (1) PMNA/KBPN Nomor : 9/1999 meliputi 3 (tiga) produk pelayanan BPN, yaitu :

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

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

- 1) Ksalahan prosedur;
- 2) Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;

Universitas Indonesia

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

1.3.2. Tata Cara Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah

Ada 3 (tiga) tata cara pembatalan hak atas tanah, yaitu :⁵⁷

1. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan karena permohonan diatur dalam Pasal 108 sampai dengan 118 PMNA/KBPN 9/ 1999. Pengajuan permohonan pembatalan tersebut diajukan secara tertulis, dengan memuat :
 - a. Keterangan mengenai pemohon, baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum.
 - b. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan foto copy surat keputusan dan/atau sertifikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung permohonan pembatalan hak atas tanah.
 - c. Permohonan disampaikan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
 - d. Kantor pertanahan selanjutnya akan menyampaikan kepada pihak ke-3 yang berkepentingan (termohon) perihal adanya permohonan pembatalan, untuk kemudian diminta tanggapannya dalam waktu satu bulan.

⁵⁷ Hasan Basri, Nata Menggala dan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, (Yogyakarta : Tugujogja, 2005), hlm. 54-58.

- e. Selanjutnya, permohonan akan diperiksa dan diteliti substansinya. Bilamana diperlukan, kantor pertanahan akan melaksanakan penelitian berkas/warkah dan/atau rekonstruksi atas obyek hak yang disengketakan. Hasil penelitian dituangkan dalam berita acara penelitian data fisik dan data yuridis yang menjadi dasar dalam menjawab permohonan pembatalan.
 - f. Jawaban atas permohonan pembatalan ini baik berupa keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan akan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan kepada yang berhak.
2. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan tanpa ada permohonan.

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

Proses pembatalannya sebagai berikut :

- a. Pembatalan hak atas tanah Terlebih dahulu dilakukan penelitian data fisik dan data yuridis terhadap keputusan pemberian hak atas tanah dan/ sertifikat hak atas tanah yang diduga terdapat kecacatan.
- b. Hasil penelitian kemudian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi dengan menyertakan hasil dari penelitian data fisik dan data yuridis dan telaahan/pendapat kantor pertanahan pemeriksa.
- c. Bilamana berdasarkan data fisik dan data yuridis yang telah diteliti, dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala Kanwil BPN Provinsi menerbitkan keputusan yang dapat berupa pembatalan atau penolakan pembatalan. Keputusan yang diambil memuat alasan dan dasar hukumnya.

Universitas Indonesia

- d. Bilamana kewenangan pembatalan terletak pada Kepala BPN, maka Kanwil mengirimkan hasil penelitian beserta hasil telaahan dan pendapat.
 - e. Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan telaahan yang ada, untuk selanjutnya mengambil kesimpulan dapat atau tidaknya dikeluarkan keputusan pembatalan hak. Bilamana dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala BPN menerbitkan keputusan pembatalan atau penolakan yang disertai alasan-alasannya.
3. Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- a. Keputusan pembatalan hak atas tanah ini dilaksanakan atas permohonan yang berkepentingan.
 - b. Putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan adalah putusan yang dalam amarnya meliputi pernyataan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu (Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN 9/1999).
 - c. Proses pelaksanaan pembatalannya, yaitu :
 - 1) Permohonan diajukan secara tertulis kepada Kepala BPN atau melalui Kanwil BPN Provinsi atau kantor pertanahan.
 - 2) Setiap satu permohonan disyaratkan hanya memuat untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya berada dalam satu wilayah kabupaten/kota.
 - 3) Permohonan memuat :
 - a) Keterangan pemohon baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum.
 - b) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis

penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan surat keputusan dan/atau sertifikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung pengajuan pembatalan hak atas tanah.

- c) Alasan-alasan mengajukan permohonan pembatalan.
 - d) Foto copy putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga putusan yang berkekuatan hukum tetap.
 - e) Berita acara eksekusi, apabila untuk perkara perdata atau pidana.
 - f) Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan.
- 4) Berdasarkan berkas permohonan dan bukti-bukti pendukung yang telah disampaikan dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota/Kanwil BPN Provinsi, selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional :
- a) Memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah.
 - b) Memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai pertimbangan dan alasan untuk selanjutnya Kepala BPN meminta fatwa kepada Mahkamah Agung tentang amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan tersebut.
 - c) Terhadap permohonan baik yang dikabulkan dengan menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atas tanah, atau penolakan karena amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan (*non executable*), disampaikan melalui surat tercatat atau cara lain yang menjamin sampainya keputusan/pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

2. Sengketa Tanah

2.1. Posisi Kasus

Sengketa yang terjadi antara Penggugat (Nyonya Suryati Subiono) dengan Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat) didasari dengan

diterbitkannya sertipikat Hak Milik Nomor 3156/Kembangan Selatan di atas sebidang tanah seluas 2.529 m² yang terletak di Kelurahan Meruya Ilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat oleh Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat pada tanggal 3 Juni 2003, padahal sebelumnya atas bidang tanah tersebut telah diterbitkan sertipikat Hak Milik Nomor 256/Meruya Ilir atas nama Suryati Subiono yang hingga kini masih berlaku, sehingga terjadi tumpang tindih sertipikat atau sertipikat ganda di atas bidang tanah yang sama.

Adapun kasus posisinya dapat penulis jelaskan pada uraian di bawah ini. Suryati Subiono adalah pemilik sah atas sebidang tanah sebagaimana ternyata dalam sertifikat Hak Milik Nomor : 256/ Meruya Ilir yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat, yang terletak di Jalan Meruya Ilir Rt 007/005, Kelurahan Meruya Ilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat, seluas 2529 m² dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Tanah Bapak Dawih
- Sebelah Selatan : Tanah Bapak Saiman
- Sebelah Barat : Tanah PT.Aries
- Sebelah Timur : Tanah Bapak H.Somad

Akan tetapi, pada tanggal 3 Juni 2003 tanpa pemeriksaan terlebih dahulu Kantor Pertanahan Jakarta Barat telah menerbitkan sertipikat Hak Milik Nomor : 3516/Kembangan Selatan seluas 2529 m², atas nama Nyonya Maryamah binti Amja dan Pendaftaran Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik Nomor : 3516/Kembangan Selatan dahulu atas nama Tergugat II intervensi II sekarang atas nama Ir.Sabardi Dian Wirawan , sedangkan terhadap Sertipikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir atas nama Suryati Subiono haknya belum pernah dihapuskan, karena dalam kenyataannya sertipikat tersebut tidak pernah ditarik dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi, maupun dinyatakan ada perubahan oleh Kantor Petanahan Jakarta Barat. Nyonya Suryati Subiono juga tidak pernah menjual dan memindahtangankan kepada pihak lain, dan sebagaimana ternyata dalam perubahan-perubahan pencatatan administrative yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Disamping itu tidak ada pihak lain baik perorangan maupun badan hukum yang merasa keberatan atas kepemilikan sertipikat tersebut hingga lebih dari 5 (lima) tahun.

Universitas Indonesia

Penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor 3156/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja oleh Kepala Kantor Pertanahan adalah atas permohonan Maryamah binti Amja yang didasarkan pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 344/PDT.G/2001/PN.JKT.BRT, tertanggal 4 Juni 2002. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat tersebut dalam amarnya menyatakan bahwa tanah berikut sertipikat Hak Milik no.256/Kembangan Selatan seluas 2.529 m² atas nama Maryamah binti Amja yang terletak di Kampung Sangrahan, Meruya Utara, Kembangan, Jakarta Barat adalah milik sah dari Maryamah binti Amja, kemudian membatalkan jual beli atas tanah sengketa antara Djuwardi Kartawinata dan Suryati Subiono berdasarkan Akta Jual Beli nomor: 26/VI/M.Iilir/1989 tanggal 30 April 1989 yang dibuat dihadapan PPAT Belsasar Siagian, SH. dengan segala akibat hukumnya, dan membatalkan segala peralihan hak dalam bentuk apapun atas tanah sengketa yang dilakukan oleh Suryati Subiono kepada pihak lain dengan segala akibat hukumnya, serta menghukum Suryati Subiono untuk mengembalikan dan menyerahkan tanah berikut sertipikat Hak Milik Nomor 256/Kembangan seluas 2.529 m² atas nama Maryamah binti Amja terletak di Kampung Sanggrahan Jakarta Barat kepadanya.

Pada tanggal 22 Maret 2002, Kantor Pertanahan Jakarta Barat mengirimkan surat kepada Lalo Adrian PP, SH dari kantor Legal Partners yang merupakan kuasa hukum Maryamah binti Amja mengenai penjelasan Sertipikat Hak Milik Nomor 256/Meruya Ilir yang isinya membenarkan bahwa semula tanah tersebut adalah milik Maryamah binti Amja, yang kemudian dialihkan kepada Djuwardi Kartawinata berdasarkan Risalah Lelang dari Kantor Lelang Negara Jakarta tertanggal 23-2-1987 Nomor 365/1986-87 jo Penetapan Pengadilan Jakarta Barat Nomor 034/1984 eksekusi tertanggal 10 Januari 1987. Berdasarkan peralihan tersebut, maka Tuan Djuwardi Kartawinata merupakan pembeli yang sah, oleh karena itu tanah tersebut telah beralih secara sah kepada Djuardi Kartawinata selaku pemenang lelang.

Pada tanggal 30 Juni 1989, berdasarkan Akte Jual Beli Nomor 26/VI/M.IILIR/KJ/1989 yang dibuat dihadapan Belsasar Siagian, SH. PPAT di Jakarta, Tuan Djuwardi Kartawinata menjual tanah tersebut kepada Nyonya Suryati Subiono, dan berdasarkan Akte Jual Beli tersebut, Suryati Subiono

mengajukan Permohonan Balik Nama kepada Kepala Kantor Pertanahan, yang kemudian dilakukan balik nama atas nama Suryati Subiono terhadap Sertipikat Hak Milik Nomor 256/Meruya Ilir seluas 2529 m2 tertanggal 28 Agustus 1991.

Peralihan-peralihan yang terjadi pada Sertifikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir dari mulai atas nama Maryamah binti Amja, yang kemudian dibebani Hipotik sehingga diterbitkan Sertipikat Hipotik No. 194/1984, dan di eksekusi oleh PT. Bank Agung Asia, kemudian berdasarkan lelang beralih ke Djuardi Kartawinata dan terakhir kepada Suryati Subiono dengan jelas termuat dalam Sertipikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir.

Penerbitan sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan seluas 2529 m2 atas nama Maryamah binti Amja tertanggal 3 Juni 2003 yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan sangat merugikan kepentingan Suryati Subiono karena ia adalah pembeli yang beritikad baik dan wajib dilindungi oleh hukum, dan tindakan Kepala Kantor Pertanahan bertentangan dengan hukum karena dengan menerbitkan Sertipikat yang baru atas nama Maryamah binti Amja di atas obyek tanah yang sama tanpa mengikuti aturan hukum yang sebagaimana mestinya sehingga di atas obyek tanah tersebut mempunyai dua identitas yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 256/Meruya Ilir atas nama Suryati Subiono dan lainnya Sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja.

Atas tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Tergugat yang telah menerbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan di atas tanah milik Penggugat, maka Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

2.2. Putusan Pengadilan :

2.2.1. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 137/G.TUN/2003/PTUN-JKT.

Penggugat (Nyonya Suryanti Subiono) adalah pemilik sah atas sebidang tanah sebagaimana ternyata dalam sertifikat Hak Milik Nomor : 256/ Meruya Ilir yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat (Tergugat), yang terletak di Jalan Meruya Ilir Rt 007/005,

Universitas Indonesia

Kelurahan Meruya Ilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat, seluas 2529 m², yang untuk selanjutnya disebut sebagai tanah sengketa. Tanah sengketa tersebut dibeli Penggugat dari Djuwardi Kartawinata sebagaimana ternyata dalam Akta Jual Beli nomor: 26/VI/M.Iilir/1989 tanggal 30 April 1989 yang dibuat dihadapan PPAT Belsasar Siagian, SH.

Pada tanggal 3 Juni 2003, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat menerbitkan sertipikat Hak Milik No. 3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja di atas tanah seluas 2.529 m² milik Suryati Subiono Jalan Meruya Ilir Rt. 007/005, Kelurahan Meruya Ilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat sebagaimana ternyata dalam Sertipikat hak milik No. 256/Meruya Ilir. Padahal pada kenyataannya Suryati Subiono tidak pernah menjual tanah atau memindahtangankan tanah miliknya tersebut kepada siapapun termasuk kepada Maryamah binti Amja. Sebagai pembeli yang beritikad baik, sudah seharusnya Suryati Subiono diberikan perlindungan hukum. Untuk itulah Suryati Subiono memohon kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta untuk mengeluarkan penetapan yang pada intinya memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat untuk menunda pelaksanaan sertipikat hak milik no. 3516/Kembangan Selatan dan pendaftaran peralihan/balik nama menjadi atas nam Ir. Sabardi Dian Wirawan hingga ada keputusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Adapun dalam pokok perkaranya Suryati Subiono memohon agar Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan batal atau tidak sah :

- a. Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa Sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja atas tanah seluas 2.529 m² yang diterbitkan oleh Tergugat pada tanggal 3 Juni 2003.
- b. Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa pendaftaran peralihan/balik nama Sertipikat Hak Milik Nomor: 3516/Kembangan Selatan yang dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan yang diterbitkan Tergugat tertanggal 12 Agustus 2003
- c. Sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja atas tanah seluas 2.529m² yang diterbitkan oleh Tergugat pada tanggal 3 Juni 2003.

Universitas Indonesia

- d. Surat Keputusan Tergugat berupa pendaftaran peralihan/balik nama dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan yang diterbitkan oleh Tergugat tertanggal 12 Agustus 2003.

Atas dalil-dalil Penggugat tersebut di atas, para Tergugat menyangkalnya, karena menurut Kepala Kantor Pertanahan keberadaan Sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan merupakan pengganti dari Sertipikat Hak Milik Nomor 256/Meruya Ilir. Menurut Maryamah binti Amja, ia mempunyai hak atas tanah sebagaimana yang tercantum dalam Sertipikat Hak Milik No.256/Meruya Ilir atau kemudian menjadi Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan, karena segala peralihan dalam bentuk perjanjian-perjanjian dan akta-akta yang menjadi penyebab lelang sampai kepemilikan Suryati Subiono berdasarkan Akta Jual Beli No.28/VI/M.ILIR/1989 tanggal 30 Juni 1989 telah dibatalkan berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat No.344/Pdt.G/2001/PN.Jkt.Brt tanggal 4 Juni 2002 yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selaku pihak yang dimenangkan dalam perkara register Nomor 344/Pdt.G/2001/PN.Jkt.Brt, pada tanggal 7 Agustus 2002 Maryamah binti Amja mengirimkan surat kepada Kantor Pertanahan Jakarta Barat yang pada intinya mengajukan permohonan pembatalan peralihan hak Sertipikat Hak Milik nomor 256/Meruya Ilir atas nama Suryati Subiono dan mengembalikan menjadi atas namanya. Pada tanggal 21-3-2003 permohonan tersebut oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat dilanjutkan kepada Kanwil BPN DKI Jakarta, dan selanjutnya pada tanggal 11-4-2003 Kanwil BPN Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengeluarkan surat Nomor : 1.711.72/565/09/PT/2003, yang menerangkan agar Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat melaksanakan pencatatan batalnya peralihan Hak Milik Nomor : 256/Meruya Ilir dan kembali ke semula tercatat atas nama Maryamah binti Amja pada buku tanah dan daftar-daftar umum lainnya, termasuk pada sertipikat Hak Milik nomor : 256/Meruya Ilir.

Berdasarkan Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan tersebut maka Maryamah binti Amja melakukan jual beli dengan Ir.Sabardi

Dian Wirawan yang dibuktikan dengan Akta Jual Beli No.18/2003 tanggal 24 Juli 2003 yang dibuat dihadapan Notaris Bambang Wiweko, SH. Jual beli telah dilakukan sesuai prosedur dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta tanpa adanya pelanggaran hukum, dan karenanya jual beli tersebut didaftarkan kepada Kantor Pertanahan untuk dilakukan pencatatan balik nama pada Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan dari atas nama Maryamah binti Amja menjadi atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan. Pendaftaran peralihan Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat telah sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku. Sebelum terjadi jual beli sampai dengan pencatatan balik nama sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan kepada atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan, keadaan fisik tanah tersebut dalam keadaan kosong dan tidak ada pihak-pihak yang menyatakan keberatan. Berdasarkan hal yang diterangkan di atas, Kantor Pertanahan Jakarta Barat memohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menolak gugatan penggugat seluruhnya. Pada tanggal 2 Oktober 2003, Ir. Sabardi Dian Wirawan dan Nyonya Maryamah binti Amja mengajukan eksepsi yang pada intinya menyatakan bahwa gugatan kabur, tidak jelas, kurang pihak, dan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang mengadili perkara ini karena ini adalah masalah keperdataan yaitu pemilikan hak atas tanah, maka yang berwenang mengadili adalah Pengadilan Negeri. Dalam pokok perkara Ir. Sabardi Dian Wirawan dan Nyonya Maryamah binti Amja pada intinya memohon kepada majelis hakim untuk menyatakan gugatan Nyonya Suryati Subiono tidak dapat diterima.

Sebelum memutuskan perkara ini, Majelis Hakim memberikan pertimbangan-pertimbangan hukum sebagai berikut :

1. Setelah memperhatikan dengan seksama dalil-dalil gugatan Nyonya Suryati Subiono, dan dalil sanggahan dari Kepala Kantor Pertanahan dan Ir. Sabardi Dian Wirawan dan Nyonya Maryamah binti Amja, Majelis Hakim berpendapat bahwa dalam sengketa ini terdapat masalah keperdataan, yaitu masalah kepemilikan yang terlebih dahulu harus

diputus oleh Pengadilan Negeri sebagai Pengadilan yang berwenang memutus masalah kepemilikan atas tanah.

2. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka tidak bijaksana menyatakan keputusan obyek sengketa mengandung cacat hukum atau tidak sepanjang masalah kepemilikan belum jelas.
3. Majelis Hakim berpendapat Eksepsi Ir. Sabardi Dian Wirawan dan Maryamah binti Amja dapat dibenarkan dan dikabulkan serta menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tidak berwenang mengadili perkara tersebut karena masih terdapat masalah kepemilikan yang terlebih dahulu harus diputus oleh Pengadilan yang berwenang.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum di atas, maka Majelis Hakim memutuskan sebagai berikut :

1. Menerima eksepsi Ir. Sabardi Dian Wirawan dan Nyonya Maryamah binti Amja yang menyatakan bahwa gugatan kabur, tidak jelas, kurang pihak, dan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang mengadili perkara ini karena ini adalah masalah keperdataan yaitu pemilikan hak atas tanah, maka yang berwenang mengadili adalah Pengadilan Negeri.
2. Dalam Pokok Perkara Majelis Hakim menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima, dan mencabut Penetapan Penundaan Nomor : 137/G.TUN/2003/PTUN.JKT tanggal 2 September tentang penundaan pelaksanaan lebih lanjut atas diterbitkannya Sertipikat Hak Milik Nomor : 3516/Kembangan Selatan seluas 2.529 m² atas nama Maryamah binti Amja dan pendaftaran peralihan/balik nama Sertipikat hak milik Nomor No.3516/Kembangan Selatan dahulu atas nama Maryamah binti Amja dan sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan, dan dinyatakan tidak berlaku, serta menghukum Suryati Subiono untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 1.307.000 (satu juta tiga ratus tujuh ribu rupiah).

2.2.2. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor : 29/B/2004/PT.TUN.JKT

Berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Nyonya Suryati Subiono merasa tidak puas dan kemudian mengajukan permohonan

banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. Alasan Suryati Subiono mengajukan upaya hukum banding adalah karena menurutnya majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara telah salah menerapkan hukum. Dalam kontra memori bandingnya, Maryamah binti Amja memohon kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta agar menolak Permohonan Banding dan menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha No. 137G/TUN/2003/PTUN-JKT. Adapun pertimbangan Hakim sebelum memutuskan perkara ini adalah sebagai berikut :

1. Tanah yang sertifikatnya menjadi obyek sengketa (SHM No.256/Meruya Ilir), dibeli oleh Suryati Subiono dari Tuan Djuwardi Kartawinata berdasarkan Akta Jual Beli No. 26/VI/M.Iilir/1989 tanggal 30 Juni 1989, sedangkan Tuan Djuwardi Kartawinata membeli tanah tersebut melalui lelang pada tanggal 30 Februari 1987 yang didasarkan Sita Eksekusi Pengadilan Negeri Jakarta Barat tanggal 19 Desember 1985.
2. Maryamah binti Amja mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Barat pada tanggal 13 September 2001 yang isinya pada pokoknya menyatakan pembelian secara lelang Djuwardi Kartawinata tidak sah, padahal Tanah sengketa tersebut sudah dikuasai dan dimiliki oleh Suryati Subiono selama 12 tahun 2 bulan 12 hari.
3. Sertipikat Hak Milik No.256/Meruya Ilir seluas 2.529 m² semula diterbitkan tanggal 10 Juli 1982 atas nama Maryamah binti Amja, yang berdasarkan lelang tanggal 30 Februari 1987 dialihkan menjadi atas nama Djuwardi Kartawinata, kemudian Djuwardi Kartawinata menjual tanah tersebut kepada Suryati Soebiono pada tanggal 30 Juni 1989.
4. Bahwa ternyata yang dibatalkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Barat adalah Sertipikat Hipotik No.194/1989, bukan secara langsung membatalkan Sertipikat Hak Milik No.256 atas nama Suryati Soebiono, serta tidak ada bukti Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat No,344/Pdt.G/2001/PN.JKT.Barat
5. Suryati Subiono dalam sengketa ini adalah pembeli yang beritikad baik sehingga harus dilindungi oleh hukum.

Universitas Indonesia

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum di atas, maka Majelis Hakim memutuskan sebagai berikut :

1. Menerima permohonan banding dari Nyonya Suryati Subiono;
2. Membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 137/G.TUN/2003/PTUN.JKT tertanggal 20 November 2003 yang dimohonkan banding;
3. Menyatakan eksepsi tidak dapat diterima ;
4. Mengabulkan gugatan Suryati Subiono untuk seluruhnya, yaitu :
 - a. Membatalkan Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja tanah seluas 2529 m2 yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan pada tanggal 3 Juni 2003 dan Surat Keputusan Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan yang dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan tanggal 12 Agustus 2003 ;
 - b. Memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan untuk membatalkan atau mencabut sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja tanah seluas 2529 m2 dan Surat Keputusan Peralihan/Balik Nama atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan tersebut;
 - c. Menyatakan Penetapan Penundaan Nomor : 137/G.TUN/2003/PT.TUN.JKT tanggal 2 September 2003 tentang Penundaan Pelaksanaan Lebih Lanjut atas diterbitkannya Sertipikat Hak Milik No. 3516/Kembangan Selatan seluas 2529 m2 tertanggal 3 Juni 2003 atas nama Maryamah binti Amja dan Pendaftaran Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik Nomor : 3516/Kembangan Selatan dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir, Sabardi Dian Wirawan tetap berlaku ;
 - d. Menghukum Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, Ir. Sabardi Dian Wirawan, dan Maryamah binti Amja untuk membayar biaya

Universitas Indonesia

perkara di kedua tingkat peradilan secara bersama yang untuk tingkat banding ditetapkan sebesar Rp.200.000,- (dua ratus ribu rupiah).

2.2.3. Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 302K/TUN/2004

Oleh karena merasa tidak puas dengan putusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, maka Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Alasan dari Kepala Kantor Pertanahan mengajukan Kasasi adalah karena Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tidak cermat dalam memberikan pertimbangan terkait putusannya yang menyatakan bahwa putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat No. 344/ Pdt .G/2001/PN.Jkt.Brt tidak secara langsung membatalkan sertipikat Hak Milik No. 256 atas nama Suryati Subiono, yang dikuatkan dengan tidak adanya bukti pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat tersebut. Pengadilan Tata Usaha Negara juga dianggap telah salah menerapkan hukum. Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta juga dianggap telah keliru memberikan pertimbangan hukum yang menyatakan bahwa tindakan Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat yang menerbitkan sertipikat hak milik No.3516/Kembangan Selatan merupakan tindakan yang tidak cermat dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Adapun pertimbangan hakim dalam memutus perkara ini adalah sebagai berikut :

1. Oleh karena di dalam perkara ini terdapat sengketa kepemilikan atas tanah, maka seharusnya sengketa perdata tersebut diputus terlebih dahulu oleh Pengadilan Negeri. Hal tersebut karena perkara Tata Usaha Negara baru dapat diputus apabila sudah pasti secara hukum siapa pemilik atas tanah sengketa tersebut.
2. Oleh karena belum ada putusan Pengadilan Negeri yang memberikan kepastian tentang kepemilikan atas tanah sengketa, maka putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang membatalkan obyek sengketa tanpa memperhatikan siapa pemilik dari tanah sengketa merupakan putusan yang salah menerapkan hukum.

Universitas Indonesia

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas Mahkamah Agung berpendapat bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No.29/B/2004/PT.TUN.JKT. tanggal 17 Maret 2004 telah salah menerapkan hukum sehingga putusannya harus dibatalkan dan Mahkamah Agung akan mengadili sendiri dengan menguatkan putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Jakarta No. 137/G.TUN/2003/PTUN.JKT tanggal 20 Nopember 2003.

Adapun amar putusan majelis hakim kasasi adalah mengabulkan permohonan kasasi dari Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat, Ir. Sabardi Wirawan, dan Maryamah binti Amja dan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 17 Maret 2004 No.29/B/2004/PT.TUN.JKT. Majelis Hakim Kasasi menerima eksepsi para Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat, Ir. Sabardi Wirawan, dan Maryamah binti Amja. Majelis Hakim memutuskan untuk menyatakan gugatan Suryati Subiono tidak dapat diterima dan mencabut Penetapan Penundaan Nomor : 137/G.TUN/2003/ PTUN.JKT tanggal 2 September 2003 tentang Penundaan Pelaksanaan Lebih Lanjut atas diterbitkannya Sertipikat Hak Milik Nomor : 3516/Kembangan Selatan seluas 2529 m2, tanggal 3 Juni 2003 atas nama Maryamah binti Amja dan Pendaftaran Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik No. 3516/Kembangan Selatan dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan, dan dinyatakan tidak berlaku. Majelis Hakim juga menghukum Suryati Subiono untuk membayar semua biaya perkara baik dalam peradilan tingkat pertama, banding maupun dalam tingkat kasasi, yang dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebesar Rp.500.000,- (lima ratus ribu rupiah).

2.2.4. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 56PK/TUN/2007

Setelah putusan kasasi yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut diberitahukan kepada Termohon Kasasi/Penggugat/Pembanding pada tanggal 29 September 2006, kemudian Termohon Kasasi/Penggugat/Pembanding dengan perantara kuasa hukumnya berdasarkan surat kuasa khusus pada

Universitas Indonesia

tanggal 16 Maret 2007 mengajukan permohonan peninjauan kembali secara lisan pada tanggal 22 Maret 2007.

Alasan-alasan

Melihat pada alasan-alasan diajukannya peninjauan kembali, Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan-alasan tersebut dapat dibenarkan karena Majelis Hakim Kasasi telah melakukan kekhilafan atau kekeliruan yang nyata dengan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Nyonya Suryati Subiono menunjukkan adanya novum (bukti baru) yang menunjukkan adanya Penetapan Eksekusi untuk mengadakan lelang atas tanah seluas 2.529 m² berikut bangunan berdasarkan Sertipikat Hak Milik No.256/Meruya Ilir, Jakarta Barat, yang dijaminkan pada Bank Agung Asia ;
- b. Djuwardi Kartawinata adalah pemenang lelang yang diadakan pada tanggal 23 Pebruari 1987 atas tanah Sertipikat Hak Milik No.256/Meruya Ilir yang terbit pada tanggal 10 Juli 1982 atas nama Maryamah binti Amja dan selanjutnya tanah tersebut dibeli dan pada tanggal 28 Agustus 1991 dialihkan menjadi atas nama Suryati Subiono pada tanggal 28 Agustus 1991.
- c. Selanjutnya, pada tanggal 3 Juni 2003 Kantor Pertanahan Kodya Jakarta Barat menerbitkan Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan pada lokasi yang sama dengan Sertipikat Hak Milik No.256/Meruya Ilir, dengan demikian sengketa yang terjadi bukanlah sengketa kepemilikan tetapi murni mengenai prosedur penerbitan Sertipikat Hak Milik obyek sengketa, oleh karenanya Majelis Hakim kasasi telah khilaf dalam pertimbangan hukumnya.
- d. Selanjutnya Majelis Hakim Peninjauan Kembali mempertimbangkan mengenai prosedur penerbitan Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan (obyek sengketa) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat pada tanggal 3 Juni 2003, sementara Sertipikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir yang diterbitkan pada tanggal 10 Juli 1982 masih tetap berlaku dan belum dicabut, dengan demikian tindakan Kantor Pertanahan tersebut bertentangan dengan Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik

Universitas Indonesia

khususnya azas Kecermatan, karenanya obyek sengketa tersebut harus dinyatakan batal.

Menurut pendapat Majelis Peninjauan Kembali terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Ny. Suryati Subiono dan membatalkan putusan Mahkamah Agung Nomor : 302 K/TUN/2004 tanggal 17 Februari 2005 tersebut, dan Majelis Hakim Peninjauan Kembali mengadili kembali perkara tersebut dengan mengambil alih pertimbangan hukum putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 17 Maret 2004 No. 28/B/2004/PT.TUN.JKT yang sudah tepat dan benar sebagai pertimbangan Majelis Peninjauan Kembali sendiri, dengan amar sebagaimana disebutkan dibawah ini:

- a. Mengabulkan permohonan peninjauan kembali dari Nyonya Suryati Subiono tersebut
- b. Membatalkan putusan Mahkamah Agung No. 302 K/TUN/2004 tanggal 17 Februari 2005 ;
- c. Menyatakan eksepsi tidak dapat diterima.
- d. Mengabulkan gugatan Nyonya Suryati Subiono untuk sebagian.
- e. Kemudian menyatakan batal :
 - 1) Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja
 - 2) Surat Keputusan Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik (SHM) No.3516/Kembangan Selatan yang dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan, dan
- f. Memerintahkan Tergugat/Terbanding untuk mencabut :
 - 1) Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja tanah seluas 2529 m2
 - 2) Surat Keputusan Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik (SHM) No.3516/Kembangan Selatan yang dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan
- g. Menolak gugatan untuk selebihnya.
- h. Serta menghukum para Termohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang dalam pemeriksaan

Universitas Indonesia

peninjauan kembali ini sebesar Rp. 2.500.000,- (dua juta lima ratus rupiah).

3. Analisis Terhadap Permasalahan Hukum

3.1. Pokok permasalahan mengenai faktor-faktor apa saja yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 31 serta Pasal 32 PP 24/1997, sertipikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah seseorang yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah, dan merupakan pegangan kepada pemiliknya akan bukti-bukti haknya yang tertulis. Oleh karenanya dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, setiap satu sertipikat hak atas tanah diterbitkan untuk satu bidang tanah. Namun saat ini seringkali ditemukan adanya sertipikat ganda yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Sertipikat ganda adalah sertipkat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, sehingga satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam itu disebut pula Sertipikat Tumpang Tindih, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut. Terjadinya sertipikat ganda ini merupakan salah satu akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi.

Sertipikat Hak Atas Tanah yang cacat hukum administratif menurut Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan adalah sertipikat Hak Atas Tanah yang mengandung kesalahan antara lain sebagai berikut :

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

Universitas Indonesia

i. Kesalahan lainnya yang bersifat administratif.

Beberapa faktor penyebab lain terjadinya sertipikat ganda hak atas tanah yaitu :⁵⁸

- a. Persediaan tanah relatif terbatas sementara pertumbuhan penduduk meningkat
- b. Ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, pembangunan dan pemanfaatan tanah
- c. Tanah terlantar
- d. Pluralisme hukum tanah dimasa kolonial
- e. Persepsi dan kesadaran hukum masyarakat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah
- f. Inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam penyelesaian masalah
- g. Reformasi
- h. Kelalaian petugas dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah
- i. Sistem peradilan
- j. Lemahnya sistem administrasi pertanahan
- k. Tidak terurusnya tanah-tanah aset instansi pemerintah

Yang tidak dikategorikan sebagai sertipikat ganda adalah

- a. Sertipikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertipikat yang hilang;
- b. Sertipikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertipikat yang rusak;
- c. Sertipikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertipikat yang dibatalkan.

Ketiga hal tersebut diatas bukan merupakan timbulnya sertipikat ganda disebabkan karena sertipikat-sertipikat yang dimaksud (sertipikat yang hilang, rusak atau dibatalkan) telah dinyatakan tidak berlaku sebagai tanda bukti.

Dalam perkara Nomor : 56PK/TUN/2007, dimana di atas sebidang tanah seluas 2.529 m² yang terletak di Kelurahan Meruya Ilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat telah dilakukan dua kali penerbitan sertifikat Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat, yaitu pada tanggal 10 Juli 1982 diterbitkan sertifikat Hak Milik No. 256 yang kemudian pada tanggal 28 Agustus 1991 beralih menjadi atas nama Suryati Subiono, seluas 2.529 m² terletak di

⁵⁸ Edi Prajoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*, (Bandung : CV. Utomo, 2006), hlm.32.

Kelurahan Meruya Ilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat, yang tidak pernah dilakukan pencabutan atas haknya. Kemudian pada tanggal 3 Juni 2003 diterbitkan lagi sertifikat Hak Milik No. 3516 /Kembangan Selatan atas nama orang lain yaitu Maryamah binti Amja seluruhnya seluas 2.529 m², terletak di atas tanah yang sama. Dengan demikian, telah terjadi tumpang tindih (overlapping) atau penggandaan sertifikat terhadap seluruh bidang tanah yang secara yuridis bertentangan dengan Undang-undang Peraturan Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dari hasil pemeriksaan persidangan yang berlangsung, dapat diketahui bahwa faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda/overlapping dalam perkara ini yaitu karena diterbitkannya sertipikat Hak Milik No. 3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat. Sertipikat Hak Milik No. 3516/Kembangan Selatan tersebut menurut Kantor Pertanahan Jakarta Barat merupakan pengganti dari sertipikat Hak Milik No. 256/Meruya Ilir yang pernah menjadi obyek perkara perdata di Pengadilan Negeri Jakarta Barat. Penerbitan sertipikat pengganti tersebut didasari oleh adanya putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor : 344/Pdt.G/2001/PN.Jkt.Brt yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Adapun putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat tersebut pada intinya menyatakan :

- a. Tanah berikut sertipikat Hak Milik No. 256 /Meruya Ilir seluas 2.529 m² atas nama Maryamah binti Amja yang terletak di Kampung Sanggrahan, Meruya Utara, Jakarta Barat adalah milik sah dari Maryamah binti Amja;
- b. Membatalkan jual beli atas tanah sengketa antara Djuwardi Kartawinata dan Suryati Subiono berdasarkan Akta Jual Beli No. 26/VI/M.Iilir/1989 tanggal 30 April 1989 yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah Belsasar Siagian, SH. Dengan segala akibat hukumnya;
- c. Membatalkan segala peralihan hak dalam bentuk apapun atas tanah sengketa yang dilakukan Suryati Subiono kepada pihak lain dengan segala akibat hukumnya;
- d. Menghukum Suryati Subiono untuk mengembalikan menyerahkan tanah berikut Sertipikat Hak Milik No. 256/ Meruya Ilir seluas 2.529 m² atas nama

Universitas Indonesia

Maryamah binti Amja terletak di Kampung Sanggrahan Jakarta Barat kepada Maryamah binti Amja.

Selaku pihak yang dimenangkan dalam perkara register Nomor 344/Pdt.G/2001/PN.Jkt.Brt, Maryamah binti Amja pada tanggal 7 Agustus 2002 mengirimkan surat kepada Kantor Pertanahan Jakarta Barat yang pada intinya mengajukan permohonan pembatalan peralihan hak Sertipikat Hak Milik nomor 256/Meruya Iir atas nama Suryati Subiono dan mengembalikan menjadi atas nama Maryamah binti Amja. Pada tanggal 21-3-2003 permohonan tersebut oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat dilanjutkan kepada Kanwil BPN DKI Jakarta. Pada tanggal 11-4-2003 Kanwil BPN Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengeluarkan surat Nomor : 1.711.72/565/09/PT/2003, yang menerangkan agar Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Barat melaksanakan pencatatan batalnya peralihan Hak Milik Nomor : 256/Meruya Iir dan kembali ke semula tercatat atas nama Maryamah binti Amja pada buku tanah dan daftar-daftar umum lainnya, serta sedapat mungkin pada sertipikat Hak Milik nomor : 256/Meruya Iir.

Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda dalam kasus ini adalah sebagai berikut :

1. Kesalahan Prosedur (Pasal 107 huruf (a) PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999

Adanya kesalahan prosedur dalam penerbitan sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan (obyek sengketa) oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat dimana seharusnya yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat hanyalah melakukan pencatatan bukan menerbitkan Sertipikat Hak Milik baru, sebelum melakukan pencatatan tersebut Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat harus terlebih dahulu menerima salinan resmi putusan pengadilan berikut salinan resmi Berita Acara Eksekusi atas perkara yang bersangkutan, sedangkan dalam kasus ini ternyata Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat belum menerima salinan resmi Berita Acara eksekusi atas Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 344/PDT.G/2001/PN.JKT.BAR tanggal 4 Juni 2002.

Universitas Indonesia

2. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah (Pasal 107 huruf (g) PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999)

Penerbitan sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan pada tanggal 3 Juni 2003, sementara Sertipikat Hak Milik No. 256/Meruya Iilir yang diterbitkan pada tanggal 10 Juli 1982 masih tetap eksis dan belum pernah dicabut, merupakan tindakan yang lalai dan tidak cermat sehingga menyebabkan timbulnya sertipikat ganda atas bidang tanah yang terletak di Kelurahan Meruya Iilir, Kecamatan Kebon Jeruk, Jakarta Barat tersebut.

3.2. Pokok permasalahan mengenai perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak ketiga dengan adanya pembatalan terhadap sertipikat ganda

Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikanlah sertipikat hak atas tanah.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 bahwa yang dimaksud dengan Sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Berdasarkan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa yang dimaksud dengan Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Di Indonesia, yang menganut system publikasi negative, sertipikat merupakan alat bukti yang kuat. Dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, diberikan

penjelasan mengenai arti alat pembuktian yang kuat, yaitu bahwa Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang disimpan di Kantor Pertanahan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka sertipikat hak atas tanah di Indonesia masih dapat digugurkan, dicabut atau dibatalkan apabila ada pembuktian sebaliknya yang menyatakan ketidakabsahan sertipikat tersebut, baik karena adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atau karena adanya cacat hukum administratif atas penerbitannya.

Sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu :

1. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
2. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.

Bagi pihak ketiga atau pihak lain yang membeli tanah tersebut dengan itikad baik dan dengan pembayaran yang telah disepakati, yang dengan adanya pembatalan sertipikat tersebut merasa kepentingannya dirugikan akan mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan hukum yang dapat diberikan

kepada pihak ketiga yang beritikad baik salah satunya adalah dengan cara memberikan solusi yang tepat yang dapat digunakan dengan musyawarah antara para pihak untuk meminta pengembalian uang yang telah dibayarkan oleh pihak ketiga yang merupakan pembeli yang beritikad baik tersebut.

Putusan pengadilan tidak mengatur tetapi akibat pembatalan sertipikat terhadap pihak ketiga yang dirugikan guna terpenuhinya unsur keadilan, maka untuk penyelesaiannya dapat dilakukan dengan cara musyawarah antara para pihak untuk mengembalikan uang yang telah dibayarkan untuk membeli tanah tersebut.

3.3. Pokok permasalahan mengenai sesuai atau tidaknya Putusan Mahkamah Agung Nomor : 56PK/TUN/2007 dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam kasus pembatalan terhadap sertipikat ganda ini, pada tahap Peninjauan Kembali Majelis Hakim memutuskan untuk mengabulkan permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali : NY. SURYATI SUBIONO tersebut , kemudian membatalkan putusan Mahkamah Agung No. 302 K/TUN/2004 tanggal 17 Februari 2005. Majelis Hakim juga menyatakan bahwa eksepsi para Tergugat tidak dapat diterima. Dalam pokok perkara, Majelis Hakim memutuskan :

- a. Mengabulkan gugatan Penggugat/Pembanding untuk sebagian.
- b. Menyatakan batal :
 - 1) Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja tanah seluas 2529 m² yang diterbitkan oleh Tergugat/Terbanding pada tanggal 3 Juni 2003 ;
 - 2) Surat Keputusan Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik (SHM) No.3516/Kembangan Selatan yang dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan yang diterbitkan oleh Tergugat/Terbanding tanggal 12 Agustus 2003.
- c. Memerintahkan Tergugat/Terbanding untuk mencabut :

- 1) Sertipikat Hak Milik No.3516/Kembangan Selatan atas nama Maryamah binti Amja tanah seluas 2529 m² yang diterbitkan oleh Tergugat/Terbanding pada tanggal 3 Juni 2003 ;
 - 2) Surat Keputusan Peralihan/Balik Nama Sertipikat Hak Milik (SHM) No.3516/Kembangan Selatan yang dahulu atas nama Maryamah binti Amja sekarang atas nama Ir. Sabardi Dian Wirawan yang diterbitkan oleh Tergugat/Terbanding tanggal 12 Agustus 2003.
- d. Menolak gugatan untuk selebihnya.
- e. Menghukum para Termohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang dalam pemeriksaan peninjauan kembali ini sebesar Rp. 2.500.000,- (dua juta lima ratus rupiah).

Menurut hemat penulis, putusan yang diambil oleh Majelis Hakim Peninjauan Kembali sudah tepat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 55 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 juncto Pasal 125 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997.

Pasal 55 (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa panitera Pengadilan wajib memberitahukan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai isi semua putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan Penetapan Ketua Pengadilan yang mengakibatkan terjadinya perubahan pada data mengenai bidang tanah yang sudah didaftar atau satuan rumah susun untuk dicatat pada buku tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin pada sertipikatnya dan daftar-daftar lainnya. Ketentuan Pasal 55 (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut diuraikan lebih jelas dalam Pasal 125 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 yang menyatakan :

- (1) Pencatatan perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan Pengadilan atau penetapan Hakim/Ketua Pengadilan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam daftar buku tanah yang bersangkutan dan daftar umum lainnya dilakukan setelah diterimanya penetapan Hakim/Ketua Pengadilan

Universitas Indonesia

atau Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan salinan Berita Acara Eksekusi dari Panitera Pengadilan Negeri yang bersangkutan;

- (2) Pencatatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat pula dilakukan atas permohonan pihak yang berkepentingan dengan melampirkan :
- a. Salinan resmi penetapan atau putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan salinan Berita Acara Eksekusi;
 - b. Sertipikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang bersangkutan;
 - c. Identitas Pemohon.

Berdasarkan hal tersebut, maka prosedur penerbitan sertipikat Hak Milik No. 3516/Kembangan Selatan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat (Termohon Peninjauan Kembali) pada tanggal 3 Juni 2003, sementara Sertipikat Hak Milik No.256/Meruya Ilir yang diterbitkan pada tanggal 10 Juli 1982 masih tetap eksis dan belum pernah dicabut, bertentangan dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik, khususnya azas kecermatan.

Kemudian, Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 menjelaskan bahwa sertipikat Hak Atas Tanah yang cacat hukum administratif adalah sertipikat Hak Atas Tanah yang mengandung kesalahan antara lain sebagai berikut :

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

Penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan telah melanggar ketentuan Pasal 55 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 juncto Pasal 125 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997, dimana seharusnya

yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat hanyalah melakukan pencatatan bukan menerbitkan Sertipikat Hak Milik baru, itupun Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat harus terlebih dahulu menerima salinan resmi putusan pengadilan berikut salinan resmi Berita Acara Eksekusi atas perkara yang bersangkutan. Dalam penerbitan sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan ternyata Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat belum menerima salinan resmi Berita Acara eksekusi atas Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 344/PDT.G/2001/PN.JKT.BAR tanggal 4 Juni 2002.

Selain hal tersebut, dalam penerbitan sertipikat nomor 3516/Kembangan Selatan tersebut, Kantor Pertanahan juga telah melakukan kesalahan prosedur, dan menyebabkan tumpang tindih hak atas tanah, sehingga telah memenuhi kriteria sebagai sertipikat yang mengandung cacat hukum administrative sebagaimana yang diuraikan dalam ketentuan Pasal 107 huruf (a), (g), (h) PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999.



BAB 3

Universitas Indonesia

SIMPULAN DAN SARAN

2.1. SIMPULAN

Berdasarkan uraian dan analisa yang dilakukan dalam Bab 2, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut :

- a. Penerbitan sertipikat ganda terjadi karena kelalaian, ketidakcermatan, dan ketidaktelitian pegawai atau pejabat terkait yang menangani pensertipikatan pertama kali di Kantor Pertanahan Jakarta Barat dalam memeriksa dan meneliti data fisik dan data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan riwayat tanah dan penilaian kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah melalui pengecekan warkah yang ada di Kantor Pertanahan Jakarta Barat.
- b. Perlindungan hukum bagi pihak ketiga selaku penyewa hak atas tanah tersebut adalah dapat diselesaikan dengan cara musyawarah antara pihak penjual dan pembeli untuk memberikan pengembalian uang pembelian tanah yang telah dibayar dengan adanya pembatalan sertipikat hak atas tanah supaya dapat terpenuhinya unsur keadilan.
- c. Pertimbangan hukum Majelis Hakim Peninjauan Kembali dalam menyelesaikan sengketa sertipikat ganda ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena dalam mengambil keputusan Majelis Hakim berpegangan teguh pada Pasal 19 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997. Majelis Hakim Peninjauan Kembali memutuskan untuk membatalkan sertipikat Hak Milik Nomor 3516/Kembangan Selatan karena penerbitan Sertipikat Hak Milik tersebut telah melanggar ketentuan Pasal 55 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 juncto Pasal 125 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997. Penerbitan sertipikat tersebut oleh Kantor Pertanahan Jakarta Barat bertentangan dengan asas umum pemerintahan yanga baik yaitu asas kecermatan dan asas kepastian hukum (Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 5 Tahun 1986.

2.2. SARAN

Universitas Indonesia

Saran dari penulis untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda atas satu bidang tanah yang sama adalah

- a. Diharapkan pegawai/karyawan Kantor Pertanahan selalu cermat dan teliti dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah untuk suatu bidang tanah tertentu dan harus melakukan survei yang berkelanjutan, artinya dalam pemeliharaan data harus di perbarui secara berkesinambungan supaya seandainya terjadi kasus serupa, misalnya tumpang tindih/overlap suatu lahan, arsip tersebut dapat dijadikan bukti yang autentik.
- b. Diharapkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengadakan pembinaan dan pelatihan terhadap karyawannya agar tidak terjadi penerbitan sertipikat yang cacat hukum administrative karena kesalahan prosedur.
- c. Sebelum melakukan pencatatan perubahan data pendaftaran tanah pada buku tanah, sertipikat, dan daftar-daftar lain, maka Kepala Kantor Pertanahan harus terlebih dahulu menerima Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang mengakibatkan terjadinya perubahan data pendaftaran tanah tersebut.



Universitas Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Bosu, Beni. *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan, dan Condominium)*. Jakarta : Mediatama Saptakarya, 1997.
- Chomzah, Ali Ahmad. *Hukum Pertanahan*. Jakarta : Prestasi Pustaka, 2003.
- Effendi, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung : Alumni, 1993.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia : Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta : Djambatan, 2006.
- _____. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djambatan, 2005.
- _____. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Universitas Trisakti Press, 2007.
- Hutagalung, Arie S. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Lubis, Yamin dan Abdul Rahman Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung : Mandar Maju , 2008.
- Mamudji, Sri. *Et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta : Karunika-Universitas Terbuka, 1998.
- Nata Menggala , Hasan Basri, dan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*. Yogyakarta : Tugujogja, 2005).

Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung : Mandar Maju, 1990.

Perangin, Effendi. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta : Rajawali, 1989.

Prajoto, Edi. *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*. Bandung : CV. Utomo, 2006.

Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta : Kencana, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005.

_____ dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Cet. 11. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2009.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____ *Undang-Undang Peraturan Pokok-Pokok Agraria*. UU No.5 Tahun 1960.

Pemerintah. *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*. PP No. 24 Tahun 1997.

Pemerintah. *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*. PP No.4 tahun 1996.

Presiden. *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*. Perpres No. 10 Tahun 2006.

Menteri Negara Agraria. *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*. PMNA/Ka.BPN No.3 Tahun 1997.

C. LAIN-LAIN

Djarmiko, Boedi. “*Pembatalan Sertipikat Oleh Peradilan dan Akibat Hukum Terhadap Sertipikat dan Hak Atas Tanah.*” <http://www.sertifikattanah.blogspot.com>.
Diunduh 28 Agustus 2009.

Sumardjono, Maria S.W. “*Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah.*” Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-Pajak Yang Terkait : Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, Kerja sama Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997.

