

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG
SERTIPIKAT GANDA DI KABUPATEN MINAHASA UTARA
(TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NOMOR: 227 K/ TUN/ 2010)**



Oleh:

ELISABET LUMBANRAJA

NPM: 1006750556

**MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMEGANG SERTIPIKAT GANDA
DI KABUPATEN MINAHASA UTARA
(TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NOMOR: 227 K/ TUN/ 2010)**

TESIS

**ELISABET LUMBANRAJA
1006750556**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMEGANG SERTIPIKAT GANDA
DI KABUPATEN MINAHASA UTARA
(TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NOMOR: 227 K/ TUN/ 2010)**

TESIS

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

**ELISABET LUMBANRAJA
1006750556**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Elisabet Lumbanraja

NPM : 1006750556

Tanda Tangan :



Tanggal : 21 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

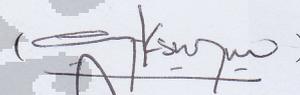
Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Elisabet Lumbanraja
NPM : 1006750556
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul Tesis : Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang
Sertipikat Ganda di Kabupaten Minahasa Utara
(Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah
Agung Nomor: 227 K/ TUN/ 2010)

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, S.H., M.Kn.

()

Penguji : Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M. H. (

)

Penguji : Dr. Arsin Lukman, S.H.

()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 21 Juni 2010

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan Yesus Kristus, yang telah menyertai dan melimpahkan segala kebaikan dan kemurahanNya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dalam penyelesaian tesis ini, saya menyadari bahwa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, mulai dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah berarti. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini, saya mengucapkan terimakasih kepada:

- (1) Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia beserta segenap jajarannya.
- (2) Bapak Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, beserta segenap jajarannya.
- (3) Ibu Enny Koeswarni, S.H., M.Kn., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membimbing dan mengarahkan saya dalam penulisan tesis ini.
- (4) Bapak Dr. Arsin Lukman, S.H. selaku Dewan Penguji
- (5) Kepada segenap Staf Pengajar Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia atas bimbingan dan pengetahuan yang diberikan kepada penulis selama perkuliahan. Kepada seluruh Staf dan Pimpinan di Sekretariat Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Depok yang selama ini banyak membantu penulis di bidang administrasi serta informasi dalam masa perkuliahan hingga proses penyelesaian tesis ini dan juga segenap staf perpustakaan.
- (6) Kepada suamiku Sabar Ganda Sitorus dan anak-anakku Rachel dan Michael yang telah memberikan dukungan moril maupun materiil, terutama dukungan doa dan semangat sejak dari masa perkuliahan sampai penyelesaian penulisan tesis ini.
- (7) Almarhum Bapakku yang menjadi sumber inspirasiku, Mamaku dan saudara-saudaraku yang selalu berdoa dan memberikan semangat untuk menyelesaikan studi di Magister Kenotariatan ini.

- (8) Sahabat-sahabat “siaga” (siagaers) yang selalu memberikan dukungan lewat belajar bersama di Jalan Siaga Raya Komplek 77 C Pejaten, Lenny, Wiwiek, Eike, Wulan, Aztia, Nenden, Destika, dan Rini, yang juga memberikan masukan-masukan yang sangat berarti dalam penulisan tesis ini.
- (9) Seluruh teman-teman Notariat lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap kiranya Tuhan berkenan membalas segala kebaikan dari semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 21 Juni 2010

Penulis

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

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Elisabet Lumbanraja
NPM : 1006750556
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

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

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG
SERTIPIKAT GANDA DI KABUPATEN MINAHASA UTARA
(TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG
NOMOR: 227 K/ TUN/ 2010)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan 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 : Depok
Pada tanggal : 21 Juni 2010

Yang Menyatakan



(Elisabet Lumbanraja)

ABSTRAK

Nama : Elisabet Lumbanraja
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul : Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Ganda
Di Kabupaten Minahasa Utara (Tinjauan Yuridis Terhadap
Putusan Mahkamah Agung Nomor: 227 K/ TUN/ 2010)

Masalah pertanahan merupakan suatu masalah strategis yang terkait dengan faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya yang harus segera ditangani karena dapat menimbulkan banyak benturan kepentingan yang berakibat munculnya berbagai permasalahan di bidang pertanahan. Pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas bidang tanah yang telah terdaftar yaitu dengan memberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya, dan sertipikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun kenyataannya banyak terjadi tumpang tindih dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, yang mengakibatkan terdapat pemegang sertipikat ganda. Pihak yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan perkaranya ke hadapan sidang pengadilan. Salah satu contoh sengketa sertipikat ganda yang diajukan ke hadapan sidang pengadilan adalah perkara yang telah mendapat putusan, yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 227 K/ TUN/ 2010, suatu sengketa sertipikat ganda yang terjadi di Desa Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara, Propinsi Sulawesi Utara, telah dilakukan dua kali penerbitan sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor penyebab timbulnya sertipikat ganda yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara, dan untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertipikat ganda dan terhadap pihak ketiga yang telah melakukan perbuatan hukum atas sertipikat tersebut, serta untuk mengetahui apakah dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan sengketa sertipikat ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 227 K/ TUN/ 2010 telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan tipologi deskriptif analitis, dengan menggunakan data sekunder. Kesimpulan penelitian ini yaitu, faktor yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara yaitu ketidak-telitian pejabat kantor pertanahan dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah, peta pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap, lemahnya sistem administrasi, kesalahan manusia/human error, tanah berasal dari warisan, pemecahan atau pemekaran wilayah, dan tumpang tindih putusan pengadilan. Sistem publikasi negatif yang bertendensi positif telah memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat hak atas tanah, meskipun perlindungan tersebut tidak bersifat mutlak. Pertimbangan hakim dalam memutus sengketa sertipikat ganda dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 227 K/ TUN/ 2010 telah sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kata kunci : Sertipikat ganda, Sengketa pertanahan, Perlindungan hukum

ABSTRACT

Name : Elisabet Lumbanraja
 Study Program : Master of Notary
 Title : Legal Protection for the Holders of Double Land
 Certificates in Kabupaten Minahasa Utara
 (Judicial Review to the Verdict of Supreme Court
 Number: 227 K / TUN / 2010)

Land related problems are strategic issues because of their multi-facet factors inclusive of social, economic, politic and cultural characters. These land problems must be dealt with at earliest attention Otherwise they will spark conflicts of interest that may lead to entangled problems in agrarian affairs. Land registration in Indonesia aims to award certificate as land title recognition, and indeed a land certificate is an admissible evidence. However, it is different in the field. Overlapped land certificates are rampant causing double land certificate holders. The parties, which their interests are impaired from such double land certificates, file claims to the district courts. An example of double land certificate lawsuit lodged to the court, for which a decision court has been handed down is that of a case adjudicated under the Verdict of Supreme Court Number 227 K / TUN / 2010. The said case concerns dispute of double land certificate in Desa Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara of North Sulawesi Province. The Land Agency of Kabupaten Minahasa Utara issued double land certificates. The objectives of this research are to identify the contributing factors of the issuance of double land certificate by Land Agency of Kabupaten Minahasa Utara, and legal protection to the holders of such double land certificates as well as the third parties filing legal actions against the said double land certificates, and whether the legal standings underlying the verdict handed down by the judges for case of double land certificate dispute in National Administrative Court (PTUN) Number 227 K/ TUN/ 2010 have been in conformity with the applicable laws and regulations. This research is normative with typology descriptive analysis based on secondary data. The conclusions are drawn deductively. The conclusions of this research reveal that the contributing factors for the issuance of double land certificate in Land Agency of Kabupaten Minahasa Utara include the incautiousness of officials of Land Agency in awarding land title certificates, absent or incomplete land registration maps, weak administration system, human errors, inherited lands, region sub-division or fission, compounded with overlapped court decisions. Negative publication system with positive tendency gives legal protection to the holders of land certificates despite not absolute protection. The considerations of judges examining the case of double land certificate dispute under Verdict of Supreme Court Number 227 K / TUN / 2010 have met the provisions of law on National Administrative Court (PTUN).

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1..Latar Belakang Masalah	1
1.2.Perumusan Masalah	7
1.3. Metode penelitian	8
1.4. Sistematika Penulisan	10
BAB II. PENYELESAIAN SENGKETA SERTIPIKAT GANDA DI KABUPATEN MINAHASA UTARA	
2. Landasan Teori Umum	
2.1.Pendaftaran Tanah	
2.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah	12
2.1.2. Tujuan Pendaftaran Tanah	15
2.1.3. Sistem Pendaftaran Tanah	18
2.1.4. Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah	20
2.1.5. Penyelenggaraan Dan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah	25

2.2. Sertipikat Hak Atas Tanah	
2.2.1. Pengertian Sertipikat Hak Atas Tanah	30
2.2.2. Fungsi Sertipikat Hak Atas Tanah	32
2.2.3. Prosedur Penerbitan Sertipikat	33
2.2.4. Kekuatan Pembuktian Sertipikat	39
2.2.5. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah	43
2.3. Pendaftaran Pemindahan Hak Melalui Jual Beli	
2.3.1. Pengertian Jual Beli Tanah	45
2.3.2. Prosedur Pendaftaran Pemindahan Hak Melalui Jual Beli	47
2.3.3. Fungsi Akta PPAT Dalam Pendaftaran Pemindahan Hak	50
2.4. Sertipikat Ganda	
2.4.1. Pengertian Sertipikat Ganda	52
2.4.2. Faktor Penyebab Timbulnya Sertipkat Ganda	54
2.4.3. Proses Penyelesaian Sengketa Yang Berkaitan Dengan Sertipikat Ganda	58
2.4.4. Fungsi Dan Peran Badan Pertanahan Dalam Penanganan Sengketa Sertipikat Ganda	62
2.4.5. Kompetensi Badan Peradilan Dalam Sengketa Sertipikat Ganda	64
2.4.5.1. Kompetensi Peradilan Umum Dalam Sengketa Sertipikat Ganda	66
2.4.5.2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Sertipikat Ganda	68

2.5. Pembahasan Kasus Sengketa Sertipikat Ganda Dalam Putusan Mahkamah Agung No. 227 K/ TUN/ 2010	
2.5.1. Kasus Posisi	72
2.5.2. Pihak-Pihak Yang Berperkara	73
2.5.3. Objek Sengketa	76
2.5.4. Duduk Perkara	77
2.5.5. Pertimbangan Hukum Hakim	90
2.5.6. Putusan Hakim Terhadap Perkara	91
2.6. Analisis Hukum Penulis	
2.6.1. Faktor Penyebab Timbulnya Sertipikat Ganda Di Kabupaten Minahasa Utara	91
2.6.2. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Ganda Dan Terhadap Pihak Ketiga Yang Melakukan Perbuatan Hukum Atas Sertipikat Ganda Dalam Sengketa Di Minahasa Utara	95
2.6.3. Analisa Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 227 K/ TUN/ 2010	103
2.6.4. Pendapat Penulis Terhadap Perkara Nomor: 227 K/ TUN/ 2010	110
BAB III. PENUTUP	
3.1. Simpulan	113
3.2. Saran	114
DAFTAR PUSTAKA	116

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Tanah menduduki posisi kunci sebab merupakan penunjang seluruh aspek kehidupan manusia. Tersedianya tanah untuk kehidupan manusia sangat penting artinya yang dapat digunakannya untuk berbagai keperluan baik sebagai lahan pemukiman maupun sebagai lahan produktif seperti sarana perindustrian, pertanian, perkebunan dan perikanan. Secara langsung maupun tidak langsung, tanah merupakan faktor produksi yang diperlukan dalam memproduksi semua barang lainnya sehingga dapat dikatakan bahwa tanah adalah sumber dari seluruh kekayaan lainnya. Tanah merupakan sumber daya alam yang memberi hidup bagi sumber daya manusia.¹

Untuk terwujudnya masyarakat adil dan sejahtera harus memperhatikan beberapa hal pokok yaitu sumber daya manusia sebagai anggota masyarakat yang akan mengelola sumberdaya alam yang ada, dan sumber daya alam (bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang disebut agraria dalam arti luas. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan cita-cita tersebut adalah pengaturan pemilikan tanah, baik dalam penguasaannya maupun penggunaannya demi ketertiban diantara anggota masyarakat tersebut.

Masalah pertanahan merupakan suatu masalah strategis yang terkait dengan faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya, yang harus segera ditangani karena dapat menimbulkan banyak benturan kepentingan yang berakibat munculnya permasalahan di bidang pertanahan.

Hubungan hukum manusia dengan tanah dikonkritkan melalui lembaga hak atas tanah. Kepastian hukum hak atas tanah merupakan titik tolak bagi

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

penanganan maupun pengelolaan masalah pertanahan sehingga tanah itu sendiri memiliki nilai produktif bagi kehidupan masyarakat pemilik tanah.²

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

Dengan lahirnya UUPA, maka terwujudlah suatu hukum agraria nasional, yang akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita-citakan tersebut. Mengingat sifat dan kedudukan UUPA ini sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria nasional yang baru, maka UUPA ini hanya memuat asas-asas serta soal-soal pokok masalah agraria. Dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih memerlukan berbagai undang-undang terkait dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Tujuan diundangkan UUPA sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Umumnya, yaitu:

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

² Kurdianto Sarah, "Pemanfaatan Teknologi Informasi Dalam Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah", (makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Keagrariaan Dies XXIX KMTG FT-UGM, Yogyakarta 12-12-1999), hal. 3.

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

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

Menurut Badan Pertanahan Nasional, jumlah bidang-bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tidak kurang dari 80 juta bidang. Apabila mempertimbangkan pokok-pokok tujuan dari UUPA di atas, jelas bahwa semestinya terhadap 80 juta bidang tanah tersebut, telah dapat diberikan kepastian hukumnya bagi para pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Namun, kenyataan yang ada tampaknya tidaklah demikian, sebab pencapaian dari pendaftaran tanah yang dilakukan hingga saat ini baru berkisar 30 juta sertipikat bidang tanah.⁴

Dengan demikian masih jauh lebih banyak bidang-bidang tanah di wilayah Indonesia ini yang belum memiliki kepastian hukum. Hal ini menunjukkan bahwa betapa besarnya beban yang ditanggung oleh UUPA untuk mengentaskan ketidakpastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi para pemilik tanah di Indonesia. Apabila jumlah bidang tanah yang telah terdaftar (bersertipikat) tersebut dihitung dalam kurun waktu 45 tahun, maka rata-rata hasil pendaftaran tanah yang dilakukan setiap tahun hanya berkisar 650.000 bidang. Selanjutnya apabila diasumsikan pada masa yang akan datang rata-rata tingkat kinerja pendaftaran tanah ini sama dengan masa sebelumnya, maka sisa bidang tanah yang belum memiliki kepastian hukum di seluruh persada nusantara ini akan selesai dalam jangka waktu 75 tahun dari sekarang⁵.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:⁶

⁴ Badan Pertanahan Nasional, *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta ; Biro Hukum dan Humas BPN, 2005), hal. 4.

⁵*Ibid.*, hal. 6.

⁶Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, cet. 2, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 2.

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Ketentuan tentang kepastian hukum hak atas tanah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, peraturan pemerintah tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan pemerintah terbaru ini memang banyak dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah.

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

Pengertian pendaftaran tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah 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 bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Kegiatan pendaftaran untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak atas tanah, yaitu berupa sertipikat. Pengertian sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Penerbitan sertipikat diberikan kepada yang berhak, bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan tanahnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam Pasal 5 secara tegas menyebutkan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaannya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih sering terjadi sengketa-sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan seringkali sampai pada gugatan-gugatan ke pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran ataupun bahkan pembatalan sertipikat hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan. Hal ini dapat mengakibatkan pihak-pihak yang memperoleh tanah, yang walaupun telah mengikuti prosedur yang sesuai, menjadi sangat dirugikan.

Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran hak atas tanah termasuk perubahan-perubahan menyangkut subyeknya, status

haknya dan perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanahnya merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak/sepurna menurut ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah yang melaksanakannya (PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997). Hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.⁷

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

Dari ketentuan tersebut diatas, masih sangat terbuka kemungkinan adanya gangguan dari pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut atau merasa dirugikan dengan mengajukan keberatan kepada Kantor Pertanahan setempat dan kepada pemegang sertipikat hak atas tanah tersebut apabila penerbitan sertipikat hak atas tanah belum 5 (lima) tahun.

⁷Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, cet. 1, (Jakarta: LPHI, 2005), hal 81.

Pada beberapa daerah terdapat sejumlah kasus "sertipikat ganda", yaitu sebidang tanah terdaftar dalam 2 (dua) buah sertipikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Akibat dari terbitnya sertipikat ganda tersebut menimbulkan sengketa antar para pihak, untuk membuktikan jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Salah satu kasus sengketa mengenai pemilikan sertipikat ganda atas bidang tanah terdapat di Desa Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara, Propinsi Sulawesi Utara. Sengketa tersebut terakhir diajukan di hadapan sidang pengadilan, yaitu sengketa yang telah mendapat putusan di tingkat kasasi yaitu oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 227 K/TUN/2010 pada tanggal 28 September 2010. Adapun sengketa atas bidang tanah tersebut sudah terjadi selama bertahun-tahun dan sudah ada putusan-putusan terdahulu di peradilan perdata sampai pada putusan tingkat kasasi juga, namun sampai Putusan Nomor 227 K/TUN/2009 tersebut keluar, belum ada jalan keluar bagi pihak yang berperkara mengenai kepemilikan ganda maupun sertipikat ganda tersebut.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini, sebagai berikut:

1. Faktor apakah yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda yang diterbitkan Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dalam Perkara nomor 227 K/TUN/2010?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertipikat ganda dan terhadap pihak ketiga yang telah melakukan perbuatan hukum atas sertipikat tersebut?
3. Apakah pertimbangan hakim dalam memutuskan sengketa sertipikat ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 227 K/TUN/2010 sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

1.3. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁸

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁹

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah kepustakaan yang bersifat yuridis normatif yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁰ Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi konsep dan asas-asas serta prinsip-prinsip pendaftaran tanah yang berlaku sesuai peraturan dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yang menjadi dasar bagi hakim dalam memutus perkara Nomor 227 K/ TUN/2010.

2. Tipe Penelitian

Dilihat dari sudut tujuannya, maka tipe penelitian ini adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk menemukan permasalahan sebagai akibat dari suatu kegiatan atau program yang telah dilaksanakan (*problem finding*). Apabila dipandang dari sudut bentuknya, penelitian ini

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, ed. 1, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 1.

⁹ *Ibid.*, hal. 43.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 11.

merupakan penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*. Dikatakan deskriptif, karena penelitian ini menyajikan data sekunder mengenai permasalahan yang berkenaan dengan perlindungan hukum dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah. Dikatakan analitis, karena selain menggambarkan fakta-fakta yang diperoleh dari lapangan, juga dilakukan analisis yang dikaitkan dengan norma hukum pertanahan yang berlaku.

3. Jenis Data

Dalam penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam penelitian digolongkan sebagai data sekunder. “Data Sekunder bisa mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier”.¹¹

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang merupakan peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan kepustakaan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang meliputi: bahan-bahan kepustakaan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang meliputi buku ilmu hukum, hukum pertanahan, tentang hukum agraria, dan tentang tata usaha negara yang menunjang penulisan skripsi ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder

4. Alat Pengumpulan Data

Studi dokumen atau bahan pustaka merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan content analysis yaitu “teknik untuk membuat kesimpulan dengan objektif dan sistematis untuk mengetahui karakter khusus dari pesan-pesan”.¹²

¹¹*Ibid.*, hal. 24.

¹²*Ibid.*, hal. 22.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode *kualitatif normatif*, artinya data yang diperoleh sejauh mungkin disusun secara sistematis dan lengkap. Untuk itu pada tahap analisis data akan diawali dengan tahap kodifikasi fakta-fakta baik fakta yang bersifat yuridis maupun fakta yang bersifat non yuridis. Fakta-fakta yuridis tersebut disusun berdasarkan tingkat relevansi dengan permasalahan hukumnya. Dalam analisis ini juga akan dirumuskan intisari putusan, baik sejak peradilan tingkat pertama, tingkat banding sampai dengan tingkat kasasi, serta menyajikan berbagai pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan pengadilan.

Selanjutnya, akan dilakukan pembahasan/analisis terhadap putusan pengadilan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, asas-asas hukum, teori-teori hukum, serta doktrin-doktrin hukum yang relevan, dengan memperhatikan penafsiran dan konstruksi hukum.

Penelitian ini menggunakan metode penarikan kesimpulan yang *deduktif*, yaitu menilai suatu kejadian yang bersifat umum menuju ke sifat khusus.

1.4. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini akan dituangkan dalam tesis sebanyak 3(tiga) bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan berisi mengenai alasan atau latar belakang diadakannya penelitian ini, yaitu pengkajian terhadap penerbitan sertipikat ganda yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Bab ini juga memuat tentang perumusan masalah, metode penelitan, dan sistematika penulisan.

BAB II. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil penelitian dan pembahasan mengenai analisa yuridis terhadap penyelesaian sengketa sertipikat ganda di Kabupaten Minahasa Utara yaitu landasan teori umum tentang Pendaftaran Tanah,

tentang Sertipikat Hak Atas Tanah secara umum, tentang pendaftaran pemindahan hak melalui jual beli, tentang sertipikat ganda. Kemudian pembahasan kasus, yaitu faktor penyebab timbulnya sertipikat ganda di Kabupaten Minahasa Utara, perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah dan perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang telah melakukan perbuatan hukum atas sertipikat ganda, serta terakhir tentang analisa Putusan Mahkamah agung Nomor 227/ TUN/ 2010 dan tentang pendapat penulis terhadap putusan hakim dalam perkara Nomor 227 K/TUN/2010.

BAB III. PENUTUP

Bagian ini merupakan bab penutup yang berisi simpulan dan saran. Simpulan merupakan kristalisasi penelitian dan pembahasan. Sedangkan dalam mengemukakan saran-saran nantinya akan didasarkan pada pengambilan simpulan yang telah dibuat. Dengan demikian antara simpulan dan saran terdapat suatu hubungan yang saling mendukung satu sama lain.

BAB II

PENYELESAIAN SENGKETA SERTIPIKAT GANDA DI KABUPATEN MINAHASA UTARA

2. Landasan Teori Umum

2.1. Pendaftaran Tanah

2.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah yang dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah 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 rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pengertian pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah 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, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.¹

Dari Pengertian pendaftaran tanah tersebut diatas dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu:

1. Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata 'serangkaian kegiatan' menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu

¹ Santoso, *op. Cit.*, hal. 13

dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.²

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan dan 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 tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan di atasnya. Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan 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

² *Ibid.* hal. 14.

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 yang terakhir.³

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan 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 yang 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, meskipun daya pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.⁴

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah adalah UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999, dan sebagainya.

5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna

³ *Ibid.* hal. 15

⁴ *Ibid.*

Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

6. Pemberian surat tanda bukti hak.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

7. Hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

2.1.2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah:

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

Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA.⁵

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:

1. Kepastian status hak yang didaftar, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.
 2. 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).
 3. 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.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan

⁵ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. cet.12. (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 475

mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk melaksanakan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan 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 mau mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalnya pengadaan tanah untuk kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, dan pembebanan hak tanggungan.

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

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

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar 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 didaftar.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, adalah:⁶

1. Manfaat bagi pemegang hak
 - a. Memberikan rasa aman.
 - b. Dapat Mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.

⁶ Santoso, op. cit., hal 21

- c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
 - d. Harga tanah menjadi lebih tinggi.
 - e. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
 - f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
2. Manfaat bagi Pemerintah
- a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
 - b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintah yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
 - c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan secara liar.
3. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor

Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

2.1.3. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data serta bentuk tanda bukti haknya. Ada dua macam sistem pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).⁷

Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun dalam sistem pendaftaran hak, akta merupakan sumber data yuridis. Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta inilah yang didaftar. Dalam sistem pendaftaran akta, pejabatnya bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta. Di kantor Pejabat

⁷ Boedi Harsono, *op. cit.*, hal. 76

Pembuat Akta Tanah (PPAT), salinan akta disimpan dan terbuka untuk umum, sedangkan pemilik hak diberikan tanda bukti berupa salinan atau minuta akta tersebut.

Dalam sistem pendaftaran akta, tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Sehingga dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan apa yang disebut "*title search*", yang bisa memakan waktu dan biaya karena memerlukan bantuan ahli. Maka kemudian diciptakanlah sistem yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada yaitu sistem pendaftaran hak.⁸

Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan 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 kemudianlah yang didaftar. Akta hanya merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi, kemudian disediakan suatu daftar isian, yang biasa disebut "register" atau di Indonesia disebut buku tanah, sehingga jika terjadi perubahan tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dicatatkan pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang

⁸ *Ibid.*, hal. 77

bersangkutan, sehingga pejabatnya dapat dikatakan bersikap aktif. Dalam sistem ini buku tanah-buku tanah disimpan di Kantor Pendaftaran Tanah dan terbuka untuk umum. Sebagai tanda bukti hak, diterbitkan sertipikat yang merupakan salinan register (*certificate of title*).⁹

Di Indonesia sistem yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.¹⁰

2.1.4. Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun suatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.¹¹

Asas itikad baik berarti orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik, akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas beritikad baik bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik. Guna melindungi orang yang beritikad baik inilah maka perlu daftar

⁹ *Ibid.*, hal. 78

¹⁰ *Ibid.*, hal. 477

¹¹ Sutedi, *op. cit.*, hal. 117

umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem publikasi pendaftarannya disebut sistem publikasi positif.

Asas *nemo plus juris* artinya orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem publikasi negatif.¹² Dalam Pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam sistem publikasi, yaitu:

a. Sistem Publikasi Negatif

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 membuat orang yang memperoleh hak dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang hak yang baru.¹³

Dalam sistem publikasi negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan, oleh karena itu sewaktu-waktu dapat diganggu 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

¹² Sutedi, *op. cit.*, hal. 118

¹³ Harsono, *op. cit.*, hal. 76.

baik.¹⁴

Dalam sistem publikasi negatif, 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.

Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu:

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*).
2. 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 alat satu-satunya tanda bukti hak.
3. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
4. Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kadaluarsa (*aquisitive verjaring*)
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertipikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertipikat dinyatakan tidak sah.
6. Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.

Kelebihan dari sistem publikasi negatif adalah:¹⁵

1. Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya

¹⁴ Hutagalung, *loc. cit.*

¹⁵ *Ibid.*, hal. 87

2. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertipikat.
3. Tidak adanya batas waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan oleh pihak lain.

Sedangkan kelemahan dari sistem publikasi negatif, yaitu:

1. Tidak ada kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat atau mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya.
2. Peranan pejabat pendaftaran tanah/kadaster yang pasif tidak mendukung ke arah akurasi dan kebenaran data yang tercantum dalam sertipikat.
3. Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami masyarakat awam.

Di dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi, cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah sistem publikasi positif, melainkan sistem publikasi negatif.¹⁶

b. Sistem publikasi positif

Menurut Effendi Perangin, yang dimaksud dengan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah adalah apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat bukti yang mutlak. Artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut di atas mendapatkan perlindungan yang mutlak, biarpun di kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum

¹⁶ Sutedi, *op. cit.*, hal. 121

didalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain.¹⁷

Dalam sistem publikasi positif, daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, maka orang yang terdaftar adalah pemegang haknya yang sah menurut hukum, dan tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar.¹⁸

Ciri-ciri sistem publikasi dalam pendaftaran tanah adalah:

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (registration of titles).
2. Sertipikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat mutlak, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat tidak dapat diganggu gugat dan memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.
3. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
4. Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat mendapatkan kompensasi dalam bentuk lain.
6. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti, dan biaya relatif lebih besar.

Kelebihan dari sistem publikasi positif adalah:¹⁹

1. Adanya kepastian hukum bagi pemegang sertipikat.
2. Adanya peranan aktif pejabat kadaster.

¹⁷ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, cet. 1, (Jakarta: Rajawali, 1989), hal. 97

¹⁸ Hutagalung, *op. cit.*, hal. 84.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 86

3. Mekanisme penerbitan sertipikat dapat dengan mudah diketahui publik

Kelemahan sistem publikasi positif adalah:²⁰

1. Akibat dari pelaksanaan pendaftaran tanah bersifat aktif, waktu yang digunakan sangat lama.
2. Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya.
3. Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrasi, yaitu dengan diterbitkannya sertipikat tidak dapat diganggu gugat.

Di Indonesia, sistem publikasi pendaftaran yang digunakan bukan sistem publikasi negatif murni. Sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.²¹

2.1.5. Penyelenggaraan dan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

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, Sebagian kegiatannya yang berupa pengumpulan

²⁰ Soedikno Mertokusumo, *Hukum Dan Politik Agraria*, cet.1, (Jakarta: Karunika-Universitas Terbuka, 1988), hal 96.

²¹ Harsono, *op. cit.*, hal. 477

data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan kepada swasta. Tetapi untuk memperoleh kekuatan hukum, hasilnya memerlukan pengesahan Pejabat Pendaftaran yang berwenang, karena akan digunakan sebagai data bukti.²²

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara tegas menyatakan bahwa Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Peran PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan akta pemindahan hak dan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)

Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Akta Ikrar Wakaf tanah Hak Milik.

3. Pejabat di Kantor Lelang

Peran pejabat di Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah

²² *Ibid.*, hal. 72

adalah dalam hal pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

4. Panitia Ajudikasi

Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis. Semua kegiatan dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari awal hingga penandatanganan sertipikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau dan mutakhir, dan terbuka. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak-hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diperlukan kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas terbuka 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 di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.²³

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Berdasarkan pasal-pasal tersebut pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi:

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

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sporadik 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 desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.²⁴

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu

²³Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, cet. 1, (Surabaya, Arkola Surabaya, 2003), hal. 104.

²⁴Harsono, *op. cit.*, hal. 474

desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.²⁵

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

- 1) Pengumpulan data dan pengolahan data fisik
 - 2) Pembuktian hak dan pembukuannya
 - 3) Penerbitan sertipikat
 - 4) Penyimpanan data fisik dan data yuridis
 - 5) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*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.²⁶ Perubahan tersebut seperti yang tercantum dalam Pasal 94 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:²⁷

- 1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan pendaftaran perubahan data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan ini.
- 2) Perubahan data yuridis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

²⁵ *Ibid.*, hal. 475

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, hal. 623

- a) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.
 - b) Peralihan hak karena pewarisan.
 - c) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi.
 - d) Pembebanan hak tanggungan
 - e) Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan.
 - f) Pembagian hak bersama.
 - g) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan
 - h) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
- 3) Perubahan data fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
- a) Pemecahan bidang tanah.
 - b) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah.
 - c) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah

2.2. Sertipikat Hak Atas Tanah

2.2.1. Pengertian Sertipikat Hak Atas Tanah

Di dalam hukum Agraria pengertian sertipikat pada dasarnya merupakan abstraksi dari Daftar Umum hak atas tanah dan merupakan satu-satunya pembuktian formal hak atas tanah, atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa sertipikat merupakan turunan atau salinan dari Buku Tanah dan Surat Ukur.²⁸

Menurut definisi formalnya, sertipikat hak atas tanah merupakan surat

²⁸ Benny Bosu, *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*, cet. 1, (Jakarta : PT. Mediatama Saptakarya, 1987), hal. 1.

tanda bukti hak atas tanah atau satuan rumah susun. Kekuatan berlakunya sertipikat telah ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sertipikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai sesuatu hak atas bidang tanah tertentu. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam Buku Tanah diuraikan dalam bentuk Daftar, sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam Peta dan Uraian. Dalam surat ukur dicantumkan keadaan, letak, luas, dan batas tanah yang bersangkutan.²⁹

Sertipikat hak atas tanah merupakan bentuk Keputusan Tata Usaha Negara jika memperhatikan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan:³⁰

Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dengan demikian sertipikat hak atas tanah merupakan:³¹

1) Keputusan Badan atau Pejabat Negara, yakni Keputusan Kepala

²⁹ Sutedi, *op. cit.*, hal. 29

³⁰ Indonesia, Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Peradilan Tata Usaha, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Ps. 1.

³¹ Sutedi, *op. cit.*, hal. 34

Kantor Pertanahan,

- 2) maksud isi tulisan sertipikat intinya berisi jenis hak (misal hak milik atau hak guna bangunan), lokasi/alamat tanah, luas tanah, batas tanah, nomor sertipikat, surat ukur dan nomor surat ukur dan sebagainya,
- 3) tulisan itu ditujukan kepada orang, sekumpulan orang atau badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah

2.2.2. Fungsi Sertipikat Hak Atas Tanah

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah penerbitan sertipikat hak atas tanah, mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, antara lain:

1. Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah yang merupakan fungsi utama diterbitkannya sertipikat sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Dan sebagai alat bukti, sertipikat merupakan pegangan yang kuat dalam hal pembuktian hak miliknya karena dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum.³² Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah, apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Juga dapat dibuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu misalnya luas, batas-batasnya, bangunan-bangunan yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya.
2. Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak

³² Mhd. Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah. Edisi Revisi. Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional*, cet. 2, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2010), hal. 204.

bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya dalam hal pemilik sertipikat membutuhkan modal untuk pengembangan usahanya. Sertipikat berguna sebagai jaminan akan eksistensi hak itu. Jaminan ini adalah jaminan hukum atas kepemilikan tanah tersebut, lalu seseorang dapat menerimanya sebagai surat yang berharga.³³

3. Bagi pemerintah, adanya sertipikat atas hak tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Adanya sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Pertanahan setempat. Data tentang tanah yang bersangkutan secara lengkap telah tersimpan di Kantor Pertanahan, dan apabila sewaktu-waktu diperlukan dengan mudah dapat ditemukan. Data ini sangat penting untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan dan sebagainya.³⁴

2.2.3. Prosedur Penerbitan Sertipikat Tanah Hak Milik

Hak milik atas tanah merupakan status tanah yang paling tinggi derajatnya bila dibandingkan status hak atas tanah yang lain, karena hanya hak milik saja yang tidak dibatasi masa berlakunya oleh negara, dan karenanya tanah yang berstatus hak milik mempunyai harga atau nilai yang paling tinggi bila dibandingkan dengan tanah yang berstatus hak atas tanah lainnya untuk bidang tanah yang sama kualitasnya.

Meskipun tanah hak milik paling kuat dan paling tinggi status sosial-ekonominya, tanah hak milik juga rawan terhadap perbuatan-perbuatan yang beritikad buruk dari pihak lain, hal tersebut terbukti dengan

³³ *Ibid.*, hal. 205

³⁴ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak atas Tanah*, ed. 1, cet. 1. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 58.

seringnya terjadi kasus dimana atas tanah hak milik seseorang terbit juga hak milik atas nama orang lain, yang sering dikenal dengan istilah sertipikat dobel atau sertipikat ganda.

Oleh karena itu, bagi seseorang yang memiliki bidang tanah sangatlah perlu agar segera mensertifikatkan tanah miliknya tersebut agar kepemilikannya terhadap tanah tersebut dijamin kepastian dan perlindungan hukumnya dari tangan-tangan jahat atau itikad buruk pihak lain. Terlebih lagi apabila umur sertipikat hak milik atas tanah tersebut telah mencapai 5 (lima) tahun, maka pihak lain tidak akan bisa menggugat atau merebutnya.³⁵

Ada 2 (dua) cara yang bisa ditempuh dalam memperoleh sertipikat tanah hak milik untuk pertama kali, artinya sebelumnya tanah-tanah tersebut belum pernah disertipikatkan, yaitu pertama cara pendaftaran tanah sporadik dan cara pendaftaran tanah secara sistematis.

Pada cara pendaftaran tanah secara sporadik, inisiatif datang dari pemilik bidang tanah sebagai pemohon sertipikat dengan mendatangi Kantor Pertanahan setempat. Pemohon diminta untuk mengisi dan menandatangani formulir khusus permohonan sertipikat dan pada saat yang sama menyerahkan berkas persyaratan atau kelengkapan seperlunya (termasuk surat kuasa dari pemilik tanah apabila pemohon mengurus tanah orang lain) dan membayar sejumlah biaya yang telah ada daftar tarifnya. Semuanya harus berlangsung di depan loket khusus di dalam ruang lobi gedung Kantor Pendaftaran Tanah.

Sedangkan pada cara pendaftaran sistematis, inisiatif datang dari Pemerintah/BPN. Pemilik tanah akan didatangi langsung oleh petugas dari Kantor Pertanahan dan beberapa aparat Desa/Kelurahan yang

³⁵ Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda, Teori Dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, cet. 1, (Jakarta: Mandar Maju, 2004), hal. 2.

tergabung dalam Panitia Ajudikasi. Panitia ini memang ditugaskan oleh Kepala BPN untuk mensertifikatkan tanah-tanah penduduk yang belum disertifikatkan dalam satu wilayah desa/kelurahan. Panitia tersebut bekerja di lokasi desa/kelurahan tersebut. Biaya pendaftaran tanah cara sistematis dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan uang pinjaman negara dari Bank Dunia. Cara pendaftaran sistematis ini sering juga disebut dengan istilah “Proyek Ajudikasi”.

Cara Pendaftaran Tanah Sporadik

Pada cara pendaftaran tanah sporadik, bila seorang pemilik tanah bermaksud memohon sertipikat kepada Kantor Pertanahan daerah Kabupaten/Kota tempat lokasi tanah tersebut berada, maka langkah-langkah yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut:³⁶

1. Pemohon mempunyai sekurang-kurangnya satu atau beberapa dokumen asli dari dokumen-dokumen dibawah ini sebagai bukti kepemilikannya:
 - Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, girik, pipil atau kekitir
 - Akta yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat atau Kepala Desa atau Lurah yang berisikan pernyataan pemondahan hak dari seseorang kepada pemohon yang dibuat di bawah tangan.
 - Akta PPAT yang berisikan pernyataan pemindahan hak atas tanah dari seseorang kepada Pemohon.
 - Surat Keterangan Riwayat Tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
 - Grosse Akta hak Eigendom, berisikan pernyataan pejabat keagrariaan yang berwenang bahwa tanah eigendom tersebut telah dikonversi menjadi Hak Milik
 - Surat Keputusan pejabat keagrariaan yang berwenang yang berisikan

³⁶ *Ibid.*, hal. 7

pernyataan pemberian hak milik dari negara/pemerintah kepada pemohon.

-Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, berisikan pernyataan bahwa pemohon telah memenangkan lelang atas sebidang tanah pada kesempatan acara lelang yang diselenggarakan oleh Badan Utang Piutang Negara (BUPN).

- Surat penunjukan kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Apabila pemohon tidak mempunyai salah satu dokumen diatas, pemohon dapat mengusahakan dua buah dokumen sekaligus yaitu:

(1) Surat Pernyataan yang dibuat oleh pemohon selaku pemilik yang menyatakan:

(a) Bahwa pemohon telah menguasai secara aktual tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 20 tahun secara berturut-turut, atau telah memperoleh hak pengiasaan tersebut dari pihak-pihak lain yang telah menguasai tanah tersebut sebelumnya sedemikian rupa sehingga total lamanya waktu penguasaan pemohon dan pendahulu-pendahulu pemohon tersebut berjumlah sekurang-kurangnya 20 tahun.

(b) Bahwa penguasaan pemohon atas tanah tersebut telah dilakukan dengan itikad baik.

(c) Bahwa penguasaan pemohon atas tanah tersebut tidak pernah diganggu gugat oleh pihak lain dan oleh karenanya dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.

(d) Bahwa tanah tersebut sekarang tidak dalam sengketa.

(e) Bahwa apabila pernyataan-pernyataan pemohon tersebut diatas tidak sesuai dengan kenyataan, maka pemohon bersedia

dituntut di muka hakim baik secara perdata maupun secara pidana sebagai akibat dari memberikan keterangan palsu.

- (2) Keterangan dari Kepala Desa atau Lurah dan sekurang-kurangnya dua orang saksi yang dapat dipercaya karena fungsinya sebagai tetua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bermukim di desa/kelurahan di mana lokasi bidang tanah yang bersangkutan berada dan tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pemohon.

Dokumen-dokumen yang disebutkan diatas, merupakan alat pembuktian data yuridis dan data fisik bidang tanah dalam rangka pendaftaran tanah (penerbitan sertipikat).

2. Pemohon mendatangi loket Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan dan mengisi beberapa formulir permohonan dan pernyataan seraya melampirkan dokumen asli yang telah dipersiapkan pada langkah 1, ditambah dengan fotokopi KTP, tanda lunas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun terakhir dan tanda lunas Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan hanya membayar satu macam biaya yaitu biaya pengukuran.
3. Pemohon menunjukkan batas-batas bidang tanah milik pemohon di lapangan kepada petugas Kantor Pertanahan, setelah pemohon menerima surat atau pemberitahuan permintaan untuk itu dari Kepala Kantor Pertanahan.
4. Pemohon mengisi dan menandatangani Berita Acara mengenai data fisik dan data yuridis hasil pengukuran dan pemeriksaan petugas Kantor Pertanahan di hadapan petugas Kantor Pertanahan.
5. Pemohon menunggu terbitnya Sertipikat Hak Milik sekurang-kurangnya selama 60 (enam puluh) hari sejak berakhirnya langkah ke-4 di atas. Waktu 60 hari tersebut diperlukan oleh Kantor Pertanahan

guna mempublikasikan/mengumumkan data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan pada papan pengumuman di Kantor Pertanahan dan Kantor Desa/Kelurahan atau atas biaya Pemohon diumumkan melalui iklan pada Surat Kabar daerah.

6. Pemohon menerima Sertipikat Hak Milik di Kantor Pertanahan dari pejabat yang berwenang, setelah sebelumnya pemohon menerima surat panggilan atau pemberitahuan dalam bentuk lain dari Kantor Pertanahan untuk itu.

Melalui cara pendaftaran tanah sistematis, Pemohon sebagai pemilik tanah cukup dengan pertama-tama mendatangi (atau umumnya malahan didatangi) Panitia Ajudikasi di sekretariatnya di daerah desa/kelurahan tempat lokasi tanah pemohon berada. Adapun langkah-langkah yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Pemohon mempunyai sekurang-kurangnya satu atau beberapa dokumen asli dari dokumen-dokumen yang telah disebutkan di atas yaitu pada langkah 1 cara pendaftaran tanah sporadik.
2. Pemohon menghadiri acara penyuluhan dan penjelasan dari Panitia Ajudikasi di lokasi (sekretaria panitia atau di akntor desa), kemudian pada saat acara selesai pemohon menyerahkan dokumen bukti kepemilikannya kepana panitia adjudikasi.
3. Pemohon memasang tanda-tanda batas tanah yang bersangkutan di lapangan, paling tidak dengan patok pada setiap pojokan bidang tanah.
4. Pemohon menunjukkan batas-batas bidang tanah miliknya di lapangan kepada Panitia Ajudikasi, setelah pemohon menerima surat atau pemberitahuan permintaan untuk itu dari Panitia Ajudikasi.
5. Pemohon mengisi dan menandatangani Berita Acara mengenai data fisik dan data yuridis hasil pengukuran dan pemeriksaan petugas Kantor Pertanahan di hadapan petugas Kantor Pertanahan.

6. Pemohon menunggu terbitnya Sertipikat Hak Milik sekurang-kurangnya selama 30 (tigapuluh) hari sejak berakhirnya langkah ke-5 di atas. Waktu 30 hari tersebut diperlukan oleh Panitia Ajudikasi untuk mempublikasikan/mengumumkan data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan pada papan pengumuman di sekretariat panitia adjudikasi atau kantor desa/kelurahan.
7. Pemohon menerima Sertipikat Hak Milik tanahnya di sekretariat Panitia Ajudikasi dari Kepala Kantor Pertanahan atau Ketua Panitia Ajudikasi, setelah sebelumnya pemohon menerima surat panggilan atau pemberitahuan dalam bentuk lain dari Kantor Pertanahan untuk itu.

2.2.4. Kekuatan Pembuktian Sertipikat

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, maka dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 diatur mengenai pengertian bahwa sertipikat tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat tanah merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada di dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA bahwa sertipikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan alat bukti yang mutlak. Hal ini berarti 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 berperkara di pengadilan. Sudah seharusnya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat

tanah harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data-data itu diambil dari dan sertipikat tanah merupakan salinan atas data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah mempunyai sifat terbuka untuk umum (*openbaarheid*), sehingga pihak yang berkepentingan dapat mencocokkan data dalam sertipikat dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan pada Kantor Pertanahan.

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

Pasal 164 HIR dan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan lima macam alat-alat bukti yaitu:

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

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

1. mendalilkan mempunyai sesuatu hak; atau
2. meneguhkan haknya sendiri; atau
3. membantah suatu hak orang lain; atau
4. menunjuk pada suatu peristiwa hukum tertentu.³⁷

Alat bukti sebagaimana diuraikan diatas dalam hukum pertanahan sangat berperan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Pada dasarnya pembuktian yang wajib dimiliki pemegang hak selain sertipikat sebagai alat bukti formal, berdasarkan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat pula dipergunakan alat bukti lain berupa kesaksian seperti untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama berdasarkan Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan alat bukti yang dipergunakan selain bukti tertulis dipergunakan juga keterangan saksi.³⁸

Pada proses pembuktian di persidangan, untuk membuktikan suatu hak, Pasal 137 HIR memberikan peluang kepada para pihak untuk dapat meminta agar pihak lawan menyerahkan kepada hakim surat-surat yang berhubungan dengan perkara yang sedang diperiksa. Pemeriksaan surat-surat tersebut dimaksudkan untuk membuktikan sesuatu permasalahan yang sedang menjadi sengketa, misalnya dalam sengketa kepemilikan tanah, para pihak akan menyerahkan tanda bukti hak masing-masing yang berupa surat bukti sertipikat tanah atau jika tanahnya belum didaftar akan

³⁷ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* [Burgerlijk Wetboek], ps. 1865 dan 1866.

³⁸ Soerodjo, op. cit., hal. 42-43.

menyerahkan surat bukti *zeigel* tanah dalam rangka guna meneguhkan dalil gugatan/dalil bantahan masing-masing pihak. Hakimlah yang akan memberikan penilaian berdasarkan pemeriksaan yang teliti ditambah dengan bukti-bukti lain antara lain keterangan saksi-saksi dan bukti-bukti lainnya menurut hukum pembuktian. Dalam penyelesaian suatu sengketa, hakim akan mencari alat bukti lain yang menjadi dasar atau alas hak penerbitan sertipikat tanah sesuai dengan ketentuan mengenai pembuktian menurut hukum acara perdata. Segala keterangan yang tercantum dalam tanda bukti hak tersebut mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima oleh hakim dimuka pengadilan sebagai sebuah keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang menunjukkan fakta sebaliknya. Dengan demikian hakim mempunyai kewenangan yang lebih luas untuk menetapkan alat bukti mana yang benar apakah misalnya sertipikat atautkah alat bukti lain yang diajukan oleh seseorang, dalam membuktikan dalil-dalil gugatannya.³⁹

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

³⁹ Abdurrahman, "Kedudukan Hukum Akta PPAT Sebagai Alat Bukti", *Media Notariat*, Edisi 4 (Februari 2008), hal. 91.

2.2.5. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah

Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah mempunyai sasaran untuk mencapai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, oleh karenanya setiap permasalahan yang timbul pada saat sengketa yang bergulir di pengadilan harus melalui proses pembuktian. Dari sisi kepastian hukum, PP Nomor 24 Tahun 1997 memang lebih memberikan jaminan yang cukup kuat dibandingkan PP Nomor 10 Tahun 1961. Dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 tidak ditentukan suatu jangka waktu tertentu untuk memberikan kepastian, sehingga sertipikat sebagai tanda bukti pemilikan tanah masih dapat dibatalkan apabila ada bukti data yang dipergunakan sebagai dasar penerbitannya cacat. Sedangkan PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu lima tahun setelah diterbitkan, maka sertipikat tanah tidak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.⁴⁰

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

⁴⁰ Soerodjo, *op. cit.*, hal. 187-188

Jikalau ternyata terdapat kesalahan atau kekhilafan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, harus melalui mekanisme hukum untuk memperbaiki akibat hukumnya. Dalam kejadian ini tentu ada pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan berhak atas dan harus diberikan kompensasi kerugian. Dasar untuk mengajukan ganti rugi adalah berdasar Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

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

Meskipun prinsip *rechtsverwerking* diterapkan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti pemilikannya, prinsip *rechtsverwerking* akan menjadi tidak efektif atau tidak dapat memberikan perlindungan hukum serta dapat merugikan bagi pihak yang memiliki tanah namun tidak dapat membuktikan dengan alat bukti sertipikat hak atas tanah. Perlindungan hukum juga sulit diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang memperoleh hak atas tanah hanya dengan berdasarkan asas itikad baik.⁴¹

Dalam Pasal 1320 sampai dengan Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdapat suatu penegasan bahwa persetujuan

⁴¹ Soerodjo, *op. cit.*, hal. 191.

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

Berbeda dengan sistem pendaftaran tanah positif, yaitu tanda bukti hak seseorang atas tanah adalah mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Apabila ternyata terdapat bukti yang cacat, menunjukkan cacat hukum dari perolehan hak tersebut, maka ia tidak dapat menuntut pembatalan, kecuali tuntutan pembayaran ganti kerugian.⁴²

2.3. Pendaftaran Pemindahan Hak Melalui Jual Beli

2.3.1. Pengertian Jual Beli Tanah

a. Jual Beli Tanah Menurut Hukum Adat

Menurut hukum adat, pengertian jual beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Terang artinya perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum. Tunai maksudnya, bahwa perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara

⁴² Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 1991), hal. 31.

serentak. Oleh karena itu, maka tunai mungkin berarti harga telah dibayar kontan, atau baru dibayar sebagian. Dalam hal pembeli tidak membayar sisanya, maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah, akan tetapi atas dasar hukum utang piutang.⁴³

Dalam hukum adat, jual beli tanah dimasukkan dalam hukum benda, khususnya benda tetap atau hukum tanah, tidak dalam hukum perikatan khususnya hukum perjanjian, hal ini karena:

1. Jual beli tanah menurut hukum adat bukan merupakan suatu perjanjian sehingga tidak mewajibkan para pihak untuk melaksanakan jual beli tersebut.
2. Jual beli tanah menurut hukum adat tidak menimbulkan hak dan kewajiban, yang ada hanya pemindahan hak dan kewajiban atas tanah. Jadi apabila pembeli baru membayar harga tanah sebagian dan tidak membayar sisanya maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah tersebut.⁴⁴

b. Jual Beli Tanah Menurut UUPA

Dalam UUPA istilah jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 yaitu yang menyangkut jual beli hak milik atas tanah. Dalam pasal-pasal lainnya, tidak ada kata yang menyebutkan jual beli, tetapi disebutkan sebagai dialihkan. Pengertian dialihkan menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pemilik lain melalui jual beli, hibah, tukar menukar, dan hibah wasiat. Jadi meskipun dalam pasal hanya disebutkan dialihkan, termasuk salah satunya adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah karena jual beli.⁴⁵

⁴³ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, cet. 1, (Jakarta: Rajawali, 1983), hal. 211.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 211

⁴⁵ Adrien Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, cet. 3, (Jakarta: Sinar Grafika,

Undang-Undang Pokok Agraria tidak menerangkan secara jelas mengenai apa yang dimaksud dengan jual beli hak milik tanah. Namun demikian mengingat dalam Pasal 5 UUPA menyebutkan bahwa Hukum Tanah Nasional kita adalah Hukum Adat, berarti UUPA menggunakan konsepsi, asas-asas, lembaga hukum dan sistem Hukum Adat. Maka pengertian jual beli tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah pengertian juga beli hukum adat. Hukum adat yang dimaksud dalam Pasal 5 UUPA tersebut adalah hukum adat yang telah di-*saneer* yang dihilangkan dari cacat-cacatnya/ hukum adat yang telah disempurnakan/hukum adat yang telah dihilangkan sifat kedaerahannya dan diberi sifat nasional.⁴⁶

2.3.2. Prosedur Pendaftaran Pemindahan Hak Melalui Jual Beli

Syarat sahnya jual beli hak atas tanah untuk kepentingan pendaftaran pemindahan haknya ada 2 (dua) yaitu:

a. Syarat Materil

Pemegang hak atas tanah berhak dan berwenang menjual hak atas tanah, dan pembeli harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subjek) hak dari hak atas tanah yang menjadi objek jual beli.

1. Bagi penjual

- Yang berhak menjual adalah orang yang namanya tercantum dalam sertipikat atau selain sertipikat.
- Seseorang berwenang menjual tanahnya kalau dia sudah dewasa. Kalau penjualnya belum dewasa maka diwakilkan oleh pengampunya
- Kalau penjualnya dalam pengampuan maka dia diwakilkan oleh pengampunya.

2009), hal. 76.

⁴⁶ *Ibid.*

- Kalau penjualnya diwakili oleh orang lain selain penerima kuasa, maka penerima kuasa menunjukkan surat kuasa notariil.
- Kalau hak atas tanah yang akan dijual adalah harta bersama, maka penjualnya harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari suami atau istri.

2. Bagi pembeli

- Kalau objek jual beli adalah tanah Hak Milik, maka pihak yang dapat membeli tanah adalah perseorangan warga negara Indonesia, bank pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial.
- Kalau objek jual beli adalah tanah Hak Guna Usaha, maka pihak yang dapat membeli adalah perseorangan warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- Kalau objek jual beli adalah Hak Guna Bangunan, maka pihak yang dapat membeli tanah adalah perseorangan warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- Kalau objek jual beli adalah Hak Pakai, maka pihak yang dapat membeli tanah adalah subjek Hak Pakai yang bersifat privat, yaitu perseorangan warga negara Indonesia, perseorangan warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

b. Syarat Formil

Dalam rangka pendaftaran pemindahan hak, maka jual beli hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di

hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), seperti ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997.

Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 37 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa syarat formal dalam jual beli hak atas tanah tidak mutlak harus dibuktikan dengan akta PPAT, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat mendaftarkan pemindahannya meskipun tidak dibuktikan dengan akta PPAT, tetapi menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan hak yang bersangkutan.

PPAT yang berwenang membuat akta jual beli hak atas tanah, adalah:

- 1) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yaitu pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1988 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah).
- 2) Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, yaitu pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan akta membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT (Pasal 1 angka 2 PP No. 37 Tahun 1988).

Dengan telah dibuatnya akta jual beli oleh PPAT, maka pada saat itu telah terjadi pemindahan hak atas tanah dari pemegang haknya sebagai penjual kepada pihak lain sebagai pembeli. Namun pemindahan hak tersebut hanya diketahui oleh kedua belah pihak (penjual dan pembeli), pihak ketiga tidak mengetahui tentang adanya jual beli tersebut. Agar pihak ketiga mengetahuinya, maka jual beli

tersebut harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat karena pendaftaran tanah mempunyai sifat terbuka.⁴⁷

Dengan pendaftaran pemindahan hak ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka terpenuhilah asas publisitas dalam pendaftaran tanah, yaitu setiap orang dapat mengetahui data fisik berupa letak, ukuran, batas-batas tanah, dan data yuridis berupa subyek hak, status hak, dan pemindahan hak atas tanah yang bersangkutan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

2.3.3. Fungsi Akta PPAT Dalam Pendaftaran Pemindahan Hak Melalui Jual Beli

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, peralihan tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dilakukan dengan akta PPAT. Peralihan tanah dari pemilik kepada penerima disertai dengan penyerahan yuridis (*juridische levering*), yaitu penyerahan yang harus memenuhi formalitas undang-undang, meliputi pemenuhan syarat, dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan, menggunakan dokumen, dibuat oleh/di hadapan PPAT.⁴⁸

Tugas PPAT berkaitan dengan kegiatan pemeliharaan pendaftaran pemindahan hak melalui jual beli, adalah:⁴⁹

1. Sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan hak atas tanah, PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kota/Kota setempat mengenai kesesuaian sertipikat hak atas tanah dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan memperlihatkan sertipikat asli.
2. PPAT hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah

⁴⁷ Santoso, *op. cit.*, hal. 371.

⁴⁸ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Harta Kekayaan*, cet. 1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hal . 55.

⁴⁹ Santoso, *op. cit.*, hal. 345

pada saat wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak berupa Surat Setor Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

3. PPAT wajib menjelaskan kepada penerima hak dalam pemindahan hak mengenai Surat Pernyataan yang menyatakan bahwa:
 - a. Yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. Yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah *absentee* (guntai) menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - c. Yang bersangkutan menyadari bahwa apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada poin a dan b tersebut di atas tidak benar, maka tanah kelebihan atau tanah *absentee* tersebut menjadi obyek *landreform*; dan
 - d. Yang bersangkutan bersedia menanggung semua akibat hukumnya apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada nomor 1 dan 2 tidak benar.
4. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku.
5. PPAT wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran pemindahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan Setempat selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak ditandatanganinya akta yang bersangkutan.

Pengertian akta PPAT menurut Pasal 1 angka 4 PP No. 37 Tahun

1988 Jo Pasal 1 angka 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006, adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah.

Pasal 3 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 Jo Pasal 3 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 menegaskan bahwa akta yang dibuat oleh PPAT adalah akta otentik. Menurut Pasal 1868 KUHPerdara, akta otentik adalah akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh dan di hadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu, di tempat di mana akta dibuatnya.

Perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah yang dibuat dengan akta PPAT mempunyai fungsi, yaitu:

- 1) Akta PPAT sebagai bukti telah diadakan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah.
- 2) Akta PPAT dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan dan pandaftaran tanah ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

2.4. Sertipikat Ganda

2.4.1. Pengertian Sertipikat Ganda

Menurut Ali Achmad Chomzah, sertipikat ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dalam 2 (dua) sertipikat atau lebih yang datanya berlainan.⁵⁰

Sertipikat ganda berarti terjadi tumpang tindih bidang tanah, baik tumpang tindih seluruh bidang tanah maupun tumpang tindih sebagian dari bidang tanah tersebut. Hal yang demikian umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun. Munculnya sertipikat

⁵⁰ Ali Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri I Hukum Pertanahan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri II Sertipikat dan Permasalahannya*, cet. 1, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hal. 125.

ganda dapat terjadi karena:⁵¹

1. Pada waktu dibukukan pengukuran atau penelitian di lapangan pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjuk letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.
2. Adanya surat/ alat bukti/ pengakuan haknya dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
3. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.

Sertipikat ganda juga dapat terjadi karena sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi /surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertipikat ganda akan kecil sekali.⁵²

Tidak termasuk dalam kategori sertipikat ganda, yaitu:

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

Hal ini disebabkan karena sertipikat-sertipikat dimaksud di atas telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.

- d. Sertipikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan.

Lahirnya sertipikat ganda, tidak lepas dari tindakan pejabat Kantor Pertanahan, seperti membatalkan sebuah sertipikat yang lama dan

⁵¹ *Ibid.*, hal. 141

⁵² Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Haka atas Tanah*, (Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2006), hal. 7

menerbitkan sertipikat yang baru untuk dan atas nama orang lain tanpa sepengetahuan pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat tanah yang lama. Bahkan penerbitan sertipikat yang baru dilakukan oleh pejabat Kantor Pertanahan tanpa prosedur hukum.⁵³

Namun apabila terjadi sertipikat ganda, maka harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan memeriksa dokumen pendukung. Hal ini bisa berlangsung lama, apalagi jika terjadi gugatan sertipikat ke pengadilan, untuk meminta pembatalan oleh pihak yang merasa dirugikan.

Upaya untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda tidak ada jalan lain harus mengoptimalkan administrasi pertanahan dan pembuatan peta pendaftaran tanah. Dengan adanya peta pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yang baik, kesalahan penempatan letak dan batas dapat diketahui sedini mungkin.

2.4.2. Faktor Penyebab Timbulnya Sertipikat Ganda

Ada beberapa kemungkinan keadaan terdapatnya sertipikat ganda yaitu:

1. Kedua atau lebih sertipikatnya asli tapi salah satunya asli tapi palsu. Artinya keduanya mempunyai salinan/arsip di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini dapat terjadi karena suatu bidang tanah yang sudah bersertipikat didaftarkan lagi pada Kantor Pertanahan, jadi keduanya memang asli produk BPN akan tetapi obyek/bidang tanahnya sama baik letak, posisi maupun luasnya
2. Kedua sertipikat palsu, artinya kedua sertipikat tersebut tidak terdapat salinannya di Kantor Pertanahan/BPN atau tidak ada arsipnya
3. Salah satu atau lebih sertipikat tersebut merupakan bagian dari

⁵³Adrian Sutedi, *Ibid.*, hal. 8

sertipikat yang lain. Hal ini terjadi karena bidang tanah yang didaftarkan seharusnya didaftarkan melalui proses pemecahan sertipikat induknya, atau sebaliknya penerbitan sertipikat yang satu harusnya merupakan penggabungan dari beberapa sertipikat yang lain.

4. Overlapping (tumpang tindih) yaitu ada dua atau lebih sertipikat yang tumpang tindih satu dengan lainnya sehingga bagian yang tumpang tindih tersebut merupakan sertipikat ganda, karena sebagian tanahnya termasuk dalam sertipikat yang lain.

Sertipikat ganda dapat terjadi karena beberapa kekeliruan teknis sebagai berikut:

- 1) Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.
- 2) Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
- 3) Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.
- 4) Kasus penerbitan lebih dari satu sertipikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain tanpa diketahui oleh anak-anaknya dan telah diterbitkan sertipikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya mensertipikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertipikat ganda, karena sertipikat terdahulu ternyata belum dipetakan.⁵⁴

⁵⁴ Eddy Ruchiyat, *Politik Petanahan Sebelum Dan Sedudah Berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960*, cet. 1, (Bandung: Alumni, 1995), hal. 185.

Terjadinya sertipikat ganda merupakan salah satu akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan, 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 dan data fisik tidak benar; atau
- i. kesalahan lainnya yang bersifat administratif

Terjadinya sertipikat ganda dipengaruhi oleh adanya faktor intern dan faktor ekstern.⁵⁵ Faktor-faktor tersebut dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan. Faktor-faktor intern yang dimaksud adalah:

1. Tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti

⁵⁵ Utoyo Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Sertipikat Tanah Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya*, Makalah Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat Dan Permasalahannya, Yogyakarta 9 Juli 1992, hal. 5

tidak melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai sumpah jabatannya.

3. Ketidak-telitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertipikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
4. Kantor Pertanahan selaku Instansi Pemerintah dalam membuat dan menerbitkan sertipikat tanah sangat tergantung pada data yang diterbitkan oleh instansi pemerintah lainnya seperti pemerintahan daerah/desa dan kantor pelayanan pajak.⁵⁶

Sedangkan faktor-faktor ekstern yang dimaksud adalah:

1. Masyarakat masih kurang mengetahui dan memahami undang-undang dan peraturan pelaksanaan tentang pertanahan khususnya mengenai prosedur pembuatan sertipikat tanah.
2. Persediaan tanah yang tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah dan ekonomi masyarakatnya itu sendiri.
3. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah pertanian ke tanah non pertanian, mengakibatkan harga tanah terus melonjak tinggi.⁵⁷

Upaya untuk mencegah timbulnya sertipikat ganda yaitu dengan melalui Program Pengadaan Peta Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun dalam pelaksanaannya pengadaan peta pendaftaran tanah sampai saat ini belum bisa terlaksana secara menyeluruh karena membutuhkan dana dan waktu. Oleh karena itu

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 5

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 6

pengadaannya dilakukan secara bertahap melalui Pendekatan Pengukuran desa demi desa yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

2.4.3. Proses Penyelesaian Sengketa Yang Berkaitan Dengan Sertipikat Ganda

Dalam ruang lingkup hukum, dapat dikatakan bahwa sengketa adalah masalah antara dua orang atau lebih dimana keduanya saling mempermasalahkan suatu objek tertentu. Hal ini terjadi dikarenakan kesalah pahaman atau perbedaan pendapat atau persepsi antara keduanya yang kemudian menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.⁵⁸

Berdasarkan Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, sengketa pertanahan adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas sebidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu.

Mekanisme penanganan sengketa hak atas tanah diselenggarakan penyelesaiannya melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan melalui pengadilan.

1. Penyelesaian melalui Instansi BPN dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:⁵⁹
 - a. Pengaduan/Keberatan dari masyarakat.

Suatu sengketa hak atas tanah itu timbul adalah karena adanya

⁵⁸ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, cet. 1, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012), hal. 48

⁵⁹ Chomzah, *op. cit.*, hal. 29.

pengaduan/keberatan dari orang/Badan Hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu. Dengan adanya pengaduan tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu.

Bahwa kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan (sertipikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), hanya ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Adapun sengketa hak atas tanah adalah meliputi beberapa macam antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah dan sebagainya.

b. Penelitian dan pengumpulan data.

Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut diatas, pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data/administrasi maupun hasil di lapangan/fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

c. Pencegahan mutasi (penetapan status quo).

Agar kepentingan orang atau Badan Hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dan apabila dari keyakinannya memang

harus distatus-kuokan, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa.

d. Pelayanan secara musyawarah.

Terhadap sengketa hak atas tanah yang disampaikan kepada BPN untuk dimintakan penyelesaian, apabila pihak-pihak yang bersengketa dapat dipertemukan dapat dilakukan penyelesaiannya melalui cara musyawarah dan BPN seringkali diminta sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa secara damai dan saling menghormati diantara pihak-pihak yang bersengketa.

e. Pencabutan/pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara dibidang Pertanahan oleh Kepala BPN berdasarkan adanya cacat hukum/administrasi di dalam penerbitannya.

Dalam praktek selama ini banyak sekali orang/Badan Hukum yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan tersebut langsung kepada Kepala BPN. Demikian juga permohonan pembatalan sertipikat hak atas tanah yang didasarkan adanya Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan tetap.

Yang menjadi dasar kewenangan tersebut adalah:

- (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- (3) Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Pembentukan Badan Pertanahan Nasional.
- (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999.

2. Penyelesaian sengketa hak atas tanah melalui pengadilan

- Apabila penyelesaian melalui musyawarah diantara para pihak tidak

tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan Peninjauan Kembali atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

- Sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara terkait untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan. Hal ini untuk menghindari terjadinya masalah dikemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara, maupun pihak ketiga.
- Sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), surat-surat tanda bukti yang diberikan berupa sertipikat hak atas tanah dikatakan sebagai alat pembuktian yang kuat, hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Apabila pihak lain dapat membuktikan sebaliknya maka yang berwenang memutuskan alat pembuktian mana yang benar adalah pengadilan.⁶⁰
- Kemudian apabila sudah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan/pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dibidang Pertanahan yang telah diputuskan tersebut di atas. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai

⁶⁰ Maria S.W. Sumarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, cet. 1, (Yogyakarta: Andi Offset, 1982), hal. 26.

semua data-data yang menyangkut subyek dan beban-beban yang ada di atas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

2.4.4. Fungsi dan Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penanganan Sengketa Sertipikat Ganda

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai bidang tugas dibidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu Kantor Wilayah BPN di tiap-tiap propinsi dan di daerah Kabupaten/Kotamadya yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan tugasnya, fungsi dan peran Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut:

1. Menyusun rencana program dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
2. Memberikan pelayanan perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
3. Melaksanakan survei, pengukuran dan pemetaan dasar, pengukuran

dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;

4. Melaksanakan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
5. Mengusulkan dan melaksanakan penetapan hak tanah, pendaftaran hak tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
6. Melaksanakan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
7. Melaksanakan penanganan konflik, sengketa dan perkara pertanahan;
8. Mengkordinir pemangku kepentingan pengguna tanah;
9. Mengelola Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS);
10. Memberikan penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;
11. Melaksanakan kordinasi penelitian dan pengembangan;
12. Melaksanakan kordinasi pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;
13. Melaksanakan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang-undnagan serta pelayanan pertanahan.

Dalam susunan organisasi Kantor Pertanahan, terdapat Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara yang mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Dalam menyelenggarakan tugasnya, seksi ini mempunyai fungsi:

1. Melaksanakan penanganan sengketa, konflik dan perkara;
2. Melakukan pengkajian masalah, sengketa dan konflik pertanahan;
3. Menyiapkan bahan dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non hukum, penanganan dan penyelesaian perkara, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya, usulan rekomendasi pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan serta usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah;
4. Melaksanakan kordinasi penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
5. Melaporkan penanganan dan penyelesaian konflik, sengketa dan perkara pertanahan.

Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara terdiri dari:

1. Sub-seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan yang mempunyai tugas menyiapkan pengkajian hukum, sosial, budaya, ekonomi dan politik terhadap sengketa dan konflik pertanahan, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi, fasilitasi, dan koordinasi penanganan sengketa dan konflik.
2. Sub-seksi Perkara Pertanahan yang mempunyai tugas menyiapkan penanganan dan penyelesaian perkara, koordinasi penanganan perkara, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah sebagai pelaksanaan putusan lembaga peradilan.

2.4.5. Kompetensi Badan Peradilan Dalam Sengketa Sertipikat Ganda

Kompetensi (kewenangan) suatu badan peradilan untuk mengadili perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.⁶¹

Sertipikat hak atas tanah dikelompokkan dalam Keputusan Tata Usaha Negara kebendaan yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan. Keputusan tata Usaha Negara kebendaan ini sifatnya dapat dialihkan kepada pihak lain. Jadi disamping ditujukan untuk memberikan hak kepada seseorang, hak tersebut dapat juga dialihkan kepada pihak lain melalui peristiwa maupun perbuatan hukum.⁶²

Dengan demikian sertipikat hak atas tanah memiliki sisi ganda, pada satu sisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan sisi lain sebagai Tanda Bukti Hak Keperdataan (kepemilikan) seseorang atau badan hukum atas tanah. Dengan dimensi Sertipikat hak atas tanah yang ganda tersebut yaitu dimensi publik dan dimensi privat, maka gugatan pembatalan hak atas tanah seharusnya mengikuti posisi perkara yang menjadi dasar gugatan. Dengan kata lain fundamentum petendi suatu gugatan menentukan klasifikasi kasus yang bersangkutan, apakah bersifat gugatan perdata atau gugatan tata usaha negara.⁶³

Terhadap tanah hak yang berasal dari hak lama (adat) oleh hukum dilakukan perubahan hukum berdasarkan prinsip pengakuan Negara terhadap hak kepemilikan atas tanah rakyat karena hukum dikonversi

⁶¹ S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, cet. 1, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003), hal. 59.

⁶² Philipus M. Hadjono, *et. al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 1, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), hal. 143

⁶³ Z.A. Sangadji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah*, cet. 1, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 39.

sebagai hak-hak yang baru dan jenis-jenis hak atas tanah yang diciptakan oleh UUPA. Pengakuan Negara tersebut melahirkan sertipikat hak atas tanah yang berkarakter yuridis yang bersifat “Deklaratif” (*Declaratoir*). Disamping pengakuan Negara terhadap hak atas tanah rakyat, Negara mengakomodir adanya hak atas tanah yang muncul yang berasal dari status-status tanah diluar tanah hak yang dikuasai rakyat. Hak atas tanah ini terbit berdasarkan pada tindakan Pemerintah yang berupa “penetapan” atau “keputusan” yang melahirkan sertipikat hak atas tanah yang berkarakter yuridis yang bersifat Konstitutif (*Konstitutief*).

Menurut Indraharto disebut sebagai suatu ketetapan atau keputusan tata usaha negara yang bersifat deklaratif yakni suatu ketetapan atau keputusan yang menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum yang sebetulnya memang telah ada sebelumnya, sedang yang disebut sebagai ketetapan tata usaha negara yang bersifat konstitutif yaitu ketetapan yang yang melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum baru.

2.4.5.1. Kompetensi Peradilan Umum Dalam Sengketa Sertipikat Ganda

Kompetensi Badan Peradilan Umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986.

Peradilan Umum adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi pencari keadilan pada umumnya. Kompetensi pengadilan yang berada di bawah Peradilan Umum adalah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan

menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata baik di tingkat pertama maupun di tingkat banding (Pasal 50 dan 51 UU No. 8 Tahun 2004).

Menurut Sudikno, kekuasaan pengadilan dalam perkara perdata meliputi semua sengketa tentang hak milik atau hak-hak yang timbul karenanya, hutang piutang atau hak-hak keperdataan lainnya.⁶⁴ Kemudian menurut Subekti, perkara perdata adalah semua perselisihan mengenai hak milik, hutang piutang atau warisan.⁶⁵

Kompetensi Peradilan Umum dalam sengketa sertipikat ganda dengan objek sertipikat hak atas tanah harus diidentifikasi berdasarkan kewenangan Peradilan Umum itu sendiri, yaitu perkara perdata yang bersumber dari sengketa dalam bidang yang diatur dalam hukum perdata materil, oleh karena itu seharusnya sengketa yang timbul pada sertipikat hak atas tanah adalah yang bersifat keperdataan data fisik dan data yuridis atau dengan kata lain sertipikat dari sisi sebagai alat bukti hak milik keperdataan.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah yang berasal dari Konversi Bekas Hak lama dan Hak Milik adat oleh Badan Pertanahan Nasional, apabila menimbulkan sengketa maka yang berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikannya adalah Peradilan Umum. Hal ini didasarkan pada argumentasi, yaitu pertama sertipikat hak atas tanah tersebut berasal dari adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat deklaratif dari Badan Pertanahan Nasional, yang

⁶⁴ Sudikno Mertodikusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, cet. 1, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hal. 27-28.

⁶⁵ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, cet. 2, (Jakarta: Internusa, 1992), hal. 15.

telah menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum dan kedua, pokok sengketa berupa suatu hak privat, yaitu pihak yang bersangkutan merasa dirugikan hak privatnya atas dikeluarkannya sertipikat hak atas tanah yang berasal dari tanah adat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional terletak di lapangan hukum privat.

2.4.5.2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Sertipikat Ganda

Kompetensi Badan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan:

“Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara.”

Adapun yang menjadi obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan perbuatan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara lainnya baik perbuatan materiil maupun penerbitan peraturan masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan

Mahkamah Agung.

Dalam ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan:

“Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.”

Kemudian dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 disebutkan pengertian sengketa Tata Usaha Negara, yang berbunyi:

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Sedangkan yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final sehingga menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari definisi di atas, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) mengandung beberapa unsur:

1. Menurut Indroharto, unsur KTUN ada 6 (enam) yaitu:⁶⁶
 - a. Bentuk penetapan itu harus tertulis;
 - b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

⁶⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Peradilan Tata Usaha Negara*, cet. 6, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal. 162-163.

- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat konkret, individual dan final;
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

2. Menurut Paulus E. Lotulung, unsur KTUN ada 7 (tujuh), yaitu:⁶⁷

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Bersifat konkret;
- e. Individual;
- f. Final;
- g. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berkaitan dengan unsur-unsur yang terdapat dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut di atas, yang menjadi persoalan apakah Sertipikat Hak Atas Tanah termasuk Keputusan tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 sehingga dapat dijadikan objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara?

Untuk menilai apakah sertipikat tanah dapat dikelompokkan ke dalam Tata Usaha Negara atau tidak, dapat dilihat unsur-unsur yang terdapat dalam sertipikat, yaitu:

1. Sertipikat tanah dikeluarkan oleh Badan Pertanahan

⁶⁷ Paulus Effendi Lotulung, *Perbuatan-perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik*, (Jakarta: CV. Sri Rahayu, 1989), hal. 148

- Nasional selaku Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
2. Sertipikat merupakan suatu penetapan dan bersifat tertulis sebagaimana tertuang dalam salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu, dan bukan lisan.
 3. Sertipikat diberikan kepada seseorang atau badan hukum perdata atau instansi pemerintah yang secara jelas namanya tercantum pada sertipikat dan bersifat konkret atau tidak abstrak, dengan demikian memenuhi adanya unsur individual (bukan secara umum).
 4. Sertipikat tanah yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum perdata tersebut tidak bersifat sementara tetapi sudah final, dimana nama yang tercantum dalam sertipikat tersebut merupakan pemegang hak atas tanah dimaksud.
 5. Penerbitan sertipikat tersebut telah menimbulkan akibat hukum, yaitu menimbulkan akibat pemilikan atas bidang tanah.

Dari kriteria di atas dapat disimpulkan bahwa kriteria unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 telah terpenuhi dalam sertipikat yang merupakan objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Sertipikat hak atas tanah yang berasal dari adanya penetapan, yaitu pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah negara dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan, termasuk tanah negara yang menjadi obyek *landreform* dan hak-hak yang diberikan menurut Pasal 66 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP

No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dikeluarkan oleh BPN, apabila menimbulkan sengketa maka yang berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan adalah Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini didasarkan pada argumentasi, yaitu pertama sertipikat hak atas tanah tersebut berasal dari adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konstitutif dari Badan Pertanahan Nasional, yang melahirkan hubungan hukum, dan kedua, pokok sengketa berupa penetapan yaitu pemberian hak atas tanah yang berasal dari Negara yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional terletak di lapangan hukum publik.

2.5. Pembahasan Kasus Sengketa Sertipikat Ganda Dalam Putusan Mahkamah Agung No. 227 K/ TUN/ 2010

2.5.1. Kasus Posisi

Dalam sengketa ini, yang mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Manado adalah ahli waris dari Almarhum Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu, pemegang sertipikat Hak Milik Nomor 58/Maumbi/1980 seluas 89.500 m² dan Nomor 59/Maumbi/1980 seluas 59.600 m², yang terletak di Desa Maumbi Kecamatan Armadidi, Kabupaten Minahasa, dan setelah adanya pemekaran daerah tanah tersebut masuk dalam wilayah Desa Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara, propinsi Sulawesi Utara, yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa.

Gugatan oleh ahli waris Almarhum Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu melalui kuasa hukumnya diajukan ke pengadilan melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa yang telah menerbitkan 2 (dua) sertipikat diatas tanah milik penggugat, yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor

709/Watutumou/2006 dengan luas 58.665 m² dan Sertipikat Hak Milik Nomor 710/Watutumou/2006 dengan luas 84.906 m² atas nama Johan Arnoldus Mononutu. Kemudian atas kedua sertipikat tersebut dilakukan pemecahan, yang oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa diterbitkan 9 (sembilan) sertipikat Hak Milik.

Tuntutan penggugat yaitu agar 9 (sembilan) buah sertipikat Hak Milik yang telah diterbitkan secara ganda diatas tanah milik penggugat tersebut dinyatakan batal atau tidak sah, dan mewajibkan tergugat untuk mencabut sertipikat-sertipikat tersebut.

Terhadap gugatan tersebut, Pengadilan Tata Usaha Manado telah mengambil keputusan, yaitu Putusan Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.MDO tanggal 31 Agustus 2009, mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya dan menyatakan batal 9 (sembilan) buah sertipikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Tergugat dan mewajibkan Tergugat untuk mencabut sertipikat-sertipikat Hak Milik tersebut. Kemudian dalam tingkat banding atas permohonan Tergugat, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makasar dengan putusannya Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.MKS tanggal 16 Februari 2010. Kemudian terhadap putusan tersebut Tergugat mengajukan permohonan kasasi dengan menyampaikan memori kasasi pada tanggal 26 April 2010. Pada tingkat kasasi ini, Mahkamah Agung dalam putusannya Nomor 227 K/TUN/2010 tanggal 28 September 2010, memutuskan mengabulkan permohonan kasasi dari pemohon kasasi dan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makasar Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.MKS tanggal 16 Pebruari 2010 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.MDO tanggal 31 Agustus 2009.

2.5.2. Pihak-Pihak Yang Berperkara

Dalam perkara Tata Usaha Negara pada tingkat kasasi, pihak-pihak yang berperkara adalah:

A. Pemohon Kasasi

1. Hendriata M Wullur, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jaga I Kolongan, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara;
2. Agus Susanto, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jaga VII Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara;
3. Johan Arnoldus Mononutu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jaga IX Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara;
4. Darianus Lungguk Sitorus, Kewarganegaraan Indonesia, bertempat tinggal di Jalan Kebon Raya Nomor 12, RT. 002, RW. 003, Kelurahan Duri Kepa, Kecamatan Kebub Jeruk, Jakarta Barat;
5. Benny Budiman, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Perum Wenag Permai Blok C.3, Kairagi Weru, Kecamatan Tikala Kota, Manado;
6. Midiarto Wijaya, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Kelurahan Airtembaga, Lingkungan I, Kecamatan Bitung Timur, Kota Bitung;
7. Verra Waworuntu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Perum wenang Permai Blok C.3, Kairagi Weru, Kecamatan Tikala, Kota Manado;

Dalam kasus ini para Pemohon Kasasi memberi kuasa kepada : 1. John Jesky Sada, S.H., 2. Djein Tampinongkol, S.H., 2. Ridwan Mapahena, s.H., 4. Ricky Rayer S.H., dan 5. Adeodatus Popa, S.H., para advokat pada kantor Advokat John Jesky Sada & Rekan, berkantor di Jalan

Diponegoro Nomor 84, Mahakeret Barat, Kota Manado, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 2 April 2009 dan 2 Mei 2009.

Para Pemohon Kasasi dahulu Tergugat II Intervensi I, II, III, IV, V, VI, VII / para Pembanding.

B. Termohon Kasasi

Para Termohon Kasasi adalah ahli waris dari almarhum Gustaf Semuel Rotinsulu (pemegang sertipikat hak atas tanah), yaitu:

1. Nyonya S.F.A Rotinsulu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan tidak ada, bertempat tinggal di Jalan Raden Patah III, RT/RW 002/001, Selong, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan;
2. Gustaf Bernard Rotinsulu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jalan Raden Patah III/7, RT/RW 002/001, Selong, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan;
3. G. Gerald Rotinsulu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jalan Raden Patah III, RT/RW 002/001, Selong, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan;
4. G. Edward Rotinsulu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jalan Raden Patah III, RT/RW 002/001, Selong, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan;
5. G. Stevanus Samuel Rotinsulu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jalan Raden Patah III, RT/RW 002/001, Selong, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan;
6. Meiske Irawan Rotinsulu, Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, bertempat tinggal di Jalan Raden Patah III, RT/RW 002/001, Selong, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan;

Dalam hal ini memberikan kuasa kepada Junius Koloay, S.H., Advokat/Konsultan Hukum beralamat di Jalan A.A. Maramis, Kompleks BTN Wale Nusantara Paniki, Blok C, Nomor 59-60

Manado, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 24 April 2009. Para Termohon Kasasi tersebut dahulu Para Penggugat / Para Terbanding.

C. Turut Termohon Kasasi

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa, berkedudukan di Kompleks Kantor Bupati Minahasa Utara.

Dalam hal ini memberikan kuasa kepada: 1. Heinrich P.E. Tuhumury, A.Ptnh : Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara Pertanahan, 2. Agustina Rampengan, S.H., Kepala Sub Seksi Perkara Pertanahan; 3. Fadli Mandulangi, S.H., Kepala Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 200 – 364 tanggal 26 Pebruaru 2009.

Turut Termohon Kasasi dahulu Tergugat / Pemanding.

2.5.3. Objek Sengketa

Adapun yang menjadi Objek Gugatan dalam sengketa ini adalah Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dengan menerbitkan Sertipikat Hak Milik atas tanah, yaitu:

1. Hak Milik Nomor 722/Desa Watutumou, Surat Ukur tanggal 14 Desember 2006 Nomor 807/Watutumou/2006, luas: 7.500 m², atas nama: Jimmy Tombokan;
2. Hak Milik Nomor 723/Desa Watutumou, Surat Ukur tanggal 22 Januari 2007 Nomor 808/Watutumou/2007, luas: 65.822 m², atas nama: Hendriata M. Wullur;
3. Hak Milik Nomor 729/Desa Watutumou, Surat Ukur tanggal 31 Januari 2007 Nomor 809/ Watutumou/2007, luas: 300 m², atas nama: Agus Susanto;

4. Hak Milik Nomor 730/Desa Watutumou II, Surat Ukur tanggal 31 Januari 2007 Nomor 810/Watutumou II/2007, Luas: 69.945 m², atas nama: Johan Arnoldus Mononutu;
5. Hak Milik Nomor 03/Desa Watutumou II, Surat Ukur tanggal 3 Agustus 2007 Nomor 02/Watutumou II/2007, luas: 60.000 m², atas nama: Darianus Lungguk Sitorus;
6. Hak Milik Nomor 04/Desa Watutumou II, Surat Ukur tanggal 03 Agustus 2007 Nomor 03/Watutumou II/2007, luas: 1.974 m², atas nama: Hendriata M. Wullur;
7. Hak Milik Nomor 731/Desa Watutumou, Surat Ukur tanggal 05 Pebruari 2007 Nomor 811/Watutumou II/2007, luas 3.000 m², atas nama: Benny Budiman;
8. Hak Milik Nomor 05/Desa Watutmou II, Surat Ukur tanggal 06 Agustus 2007 Nomor 04/Watutumou II/2007, luas: 24.500 m², atas nama: Midiarto Wijaya;
9. Hak Milik Nomor 766/Desa Watutumou, Surat Ukur tanggal 15 Nopember 2007 Nomor 839/Watutumou/2007, luas: 4.000 m², atas nama: Verra Waworuntu.

2.5.4. Duduk Perkara.

A. Dasar Gugatan Penggugat

- a. Bahwa Para Penggugat adalah ahli waris dari Almarhum Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu (meninggal di Jakarta pada tanggal 22 agustus 1982) yang menikah dengan Marijte E.L. Dumais, meninggal dunia di Jakarta pada tanggal 1 September 1973.
- b. Bahwa dari perkawinan Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu dengan Maritje E.L. Dumais telah melahirkan anak bernama Gustaf Willem Rotinsulu yang telah meninggal dunia di Jakarta pada

tanggal 10 Desember 2004.

- c. Bahwa perkawinan antara Gustaf Willem Rotinsulu dengan Nyonya S.F.A. Rotinsulu (Penggugat nomor urut 1) telah melahirkan 5 (lima) orang anak, yaitu Gustaf Benhard Rotinsulu, G. Gerald Rotinsulu, G. Edward Rotinsulu, G. Stevanus Semuel Rotinsulu dan Meiske Irawati Rotinsulu.
- d. Bahwa Gustaf Semuel Nicolas Rotinsulu semasa hidupnya mempunyai tanah kebun/ pertanian dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 58/1980 dengan Surat Ukur/Gambar Situasi tanggal 4 Juni 1980 Nomor 1116/tahun 1980, luas 89.500m², atas nama: Gustaf Semuel Nicolas Rotinsulu dan Sertipikat Hak Milik Nomor 59/ tahun 1980, luas 59.600m², atas nama Gustaf Semuel Nicolas Rotinsulu, yang terletak di Desa Maumbi Kecamatan Airmadidi, Kabupaten Daerah Tingkat II Minahasa (dahulu) dan setelah adanya Pemekaran Daerah, maka sekarang tanah kebun/ pertanian tersebut masuk dalam wilayah Desa Watutumou/ desa Kawangkoan Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara, Propinsi Sulawesi Utara, dengan batas-batas sebagai berikut:
 - Utara: dengan jalan Manado-Kema atau yang sekarang lebih dikenal dengan jalan Manado-Bitung;
 - Timur: dengan tanah dari Hendrikus Polii, tanah dari Tasiem Muller dengan keluarga Drs. Fredy Roringpandey dan sebagian Perumahan Watutumou Permai (PT. Sinar Pelita Sakti);
 - Selatan: dahulu dengan tanah dari Kowangko dan tanah Dsitrik Maumbi, sekarang dengan tanah kebun dari Rotty dan H.R. Dondokambey/ dengan Perumahan Watutumou Permai (PT. Sinar Pelita Sakti);

- Barat: dahulu dengan tanah milik dari Dumpo dan Konda Otty Ticuolu dan Dumanau (sekarang Agus Susanto, toko Medan dan Perumahan Taman Simponi Indah);
- e. Bahwa sertipikat Hak Milik Nomor 58/Desa Maumbi/1980, Surat Ukur tanggal 4 Juni 1980 Nomor 1116/Tahun 1980 dan Sertipikat Hak Milik Nomor 59/1980, Surat Ukur tanggal 4 Juni 1980 Nomor 1117/Desa Maumbi/Tahun 1980 keduanya atas nama: Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu masih disimpan oleh Penggugat;
 - f. Bahwa pada saat Penggugat Gustaf Gerald Rotinsulu mengecek lokasi tanah kebun tersebut pada Nopember 2008, ternyata di atas tanah kebun tersebut sedang didirikan bangunan permanen;
 - g. Bahwa pada tanggal 20 Nopember 2008 Penggugat datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara di Airmadidi menemui Kepala Kantor Badan Pertanahannya yang bernama Albert C. Katuuk, S.Si untuk mengecek arsip Sertipikat Hak Milik Nomor 58 dan 59 tersebut, dan menemukan bahwa arsip/naskah Sertipikat Hak Milik yang dimaksud tidak ada, dan hanya menemukan secarik kertas yang dilampirkan pada bundel surat-surat yang bertuliskan "M. 58,59 dalam proses Pengadilan 20/ 6-03";
 - h. Bahwa penggugat meminta penjelasan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara atas hilangnya arsip Sertipikat Hak Milik No. 58 dan 59 atas nama Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu, dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa menjelaskan tidak akan memberikan keterangan secara lisan akan tetapi Penggugat menerima Surat Keterangan Secara tertulis, berdasarkan permohonan pengecekan SHM No. 58 dan

59 oleh Gustaf Gerald Rotinsulu pada tanggal 24 Nopember 2008 yang tertulis: “telah terima permohonan pengecekan sertipikat Hak Milik Nomor 58/1980 dan sertipikat Hak Milik Nomor 59/1980 atas nama Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu;

i. Bahwa pada tanggal 1 Desember 2008 Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara (Tergugat) menerbitkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah Nomor 600-321 dan 600-322, yang diberikan kepada Gustaf Gerald Rotinsulu yang isinya menerangkan:

I. Permohonan pengecekan Buku Tanah atas sebidang tanah Hak Milik no. 58 dan 59 Maumbi Kecamatan Airmadidi Kabupaten Daerah Tingkat II Minahas atas nama Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu, daftar pada;

D.I. 301 Pendaftaran Hak tidak diketemukan/tidak ada

D.I. 302 Surat Ukur tidak diketemukan/tidak ada

D.I. 305 Bukti Penyetoran tidak diketemukan/tidak ada

D.I. 307 Pembukuan tidak diketemukam/tidak ada

D.I. 308 Warkah tidak diketemukan/tidak ada

D.I. 302 A Pengambilan Sertipikat tidak diketemukan/tidak ada

II. Hasil penelitian Data Fisik lapangan tanah tersebut telah dikuasai dan dimiliki oleh pihak lain;

III. Surat Keterangan Pendaftaran ini bukan merupakan tanda Bukti Hak atas tanah;

j. Bahwa dengan adanya fakta tersebut penggugat tidak dapat menerimanya.

k. Bahwa dalam persidangan pemeriksaan persiapan di Pengadilan Tata Usaha Negara Manado pada tanggal 11 Maret 2009, sesuai

keterangan dari Tergugat bahwa Sertipikat Hak Milik Nomor 709/Watutumou/Tahun 2006, Surat Ukur tanggal 4 Juli 2006 Nomor 788/watutumou/2006, dengan luas 58.665 m², atas nama Johan Arnoldus Mononutu dan Sertipikat Hak Milik Nomor 710/Watutumou/Tahun 2006, Surat Ukur tanggal 4 Juli Nomor 787/Watutumou/2006, dengan luas 84.90666 m², atas nama Johan Arnoldus Mononutu, Propinsi sulawesi Utara Kabupaten Minahasa Utara Kecamatan Kalawat Desa/Kelurahan Watutumou tersebut telah beralih dan diterbitkan Sertipikat lain (sebagai pemecahan), yaitu 9 (sembilan) Sertipikat Hak Milik yang menjadi objek gugatan.

- l. Bahwa perbuatan Tergugat dalam menerbitkan Seripikat Hak Milik Nomor 709 dan Sertipikat Hak Milik Nomor 710 dan telah dialihkan dengan menerbitkan 9 (sembilan) Sertipikat Hak Milik tersebut adalah bertentangan dengan Pasal 32 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 1997 dan telah melanggar asas-asas pendaftaran tanah, yaitu
 - Asas kepastian hukum
 - Asas keterbukaan
 - Asas kecermatan
- m. Bahwa tindakan Tergugat dalam menerbitkan Sertipikat yang menjadi obyek sengketa telah merugikan kepentingan para Penggugat yang memiliki dan berhak atas tanah tersebut sehingga para Penggugat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara);
- n. Bahwa perbuatan Tergugat yang menerbitkan Sertipikat Hak Milik yang menjadi obyek sengketa adalah merupakan

pelanggaran hukum dan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dan oleh karena itu para Penggugat memohon kepada Majelis Hakim yang memeriksa dan memutus perkara ini untuk menyatakan batal Sertipikat Hak Milik yang menjadi obyek sengketa.

Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut diatas para Penggugat memohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Manado yang memeriksa dan memutus perkara ini memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan para Penggugat seluruhnya
2. Menyatakan batal dan tidak sah Sertipikat Hak Milik yang menjadi obyek sengketa
3. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Sertipikat Hak Milik yang menjadi obyek sengketa.
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara ini.

B. Eksepsi Tergugat

- a. Bahwa Tergugat membantah dalil-dalil yang diajukan Penggugat kecuali terhadap hal-hal yang diakui secara tegas oleh Penggugat.
- b. Bahwa yang menjadi obyek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Manado adalah diterbitkannya Buku Tanah yaitu Sertipikat Hak Milik yang menjadi objek sengketa.
- c. Bahwa gugatan Penggugat terhadap obyek sengketa adalah tidak berdasar, karena Penggugat mengajukan gugatan atas dasar dikeluarkannya Surat Keterangan Pendaftaran Tanah Nomor 600-321 dan 600-322 yang isinya menerangkan sertipikat Hak Milik Nomor 58 dan Nomor 59/Desa Maumbi Kecamatan Airmadidi, Kabupaten Minahasa atas nama Gustaf Semual Nicolas Rotinsulu,

yang diajukan untuk meminta pengecekan, tidak tercatat pada daftar-daftar pendaftaran tanah, sehingga tidak memenuhi kriteria yang dipersangkakan Penggugat. Dengan demikian gugatan Penggugat adalah tidak layak untuk disidangkan di Majelis Tata Usaha Negara sehingga sudah selayaknya gugatan tersebut ditolak atau setidaknya-tidaknya dinyatakan tidak dapat diterima.

d. Bahwa gugatan Penggugat terhadap obyek yang diperkarakan tidak ada keterkaitannya, karena Penggugat mendalilkan diri sebagai ahli waris Almarhum Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu yang semasa hidupnya mempunyai tanah dengan alat bukti berupa Sertipikat Hak Milik Nomor 58/1980 Maumbi dan Nomor 59/1980 Maumbi tidak tercatat pada daftar-daftar pendaftaran tanah, dan alat bukti yang diajukan terdapat beberapa kejanggalan antara lain:

-Penulisan nama pemegang hak Sertipikat Hak milik Nomor 58 tertulis atas nama Gustaf Samuel Arcolas Rotinsulu, tidak sama dengan nama pemegang hak Sertipikat Hak Milik Nomor 59 yaitu Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu;

-Tanggal penerbitan sertipikat 03 September 1979, sedangkan pencatatan Gambar Situasi pada tanggal 04 Juni 1980 sehingga tidak memenuhi asas prosedural pendaftaran tanah;

-Dari kedua hal tersebut baik penulisan nama maupun prosedur pendaftaran tanah, maka Sertipikat Hak Milik Nomor 58/1980 Maumbi dan Nomor 59/1980 Maumbi tidak memiliki kekuatan hukum dan sudah selayaknya kedua sertipikat tersebut diserahkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara untuk diberi catatan bahwa sertipikat tersebut bukan produk Kantor Pertanahan.

e. Bahwa gugatan Penggugat tidak termasuk dalam pengertian Tata

Usaha Negara menurut UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 2 huruf e yang menyebutkan tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, Keputusan yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yang dalam penjelasannya disebutkan Keputusan yang didasarkan atas amar putusan pengadilan Perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Bahwa sertifikat-sertifikat hak milik, yaitu:

1. Sertifikat Hak Milik Nomor 723/Watutumou atas nama Hendriata M. Wullur diterbitkan melalui proses peralihan hak berdasarkan jual beli antara Tergugat II Intervensi I dengan Tergugat II Intervensi III sesuai Akta Jual Beli Nomor : 207/JB/KWT/IX-2006 tanggal 23 Oktober 2006 yang dibuat oleh PPAT Sementara Kecamatan Kalawat Handry V. Rotinsulu, S.E.;
2. Sertifikat Hak Milik Nomor 04/Watutumou II atas nama Hendriata M. Wullur diterbitkan berdasarkan pemisahan Sertifikat Hak Milik Nomor 723/Watutumou atas nama Hendriata M. Wullur;
Sedangkan Sertifikat Hak Milik Nomor 723/Watutumou II adalah pemisahan dari Sertifikat Hak Milik Nomor 710/Watutumou atas nama Johan Arnoldus Mononutu (Tergugat II Intervensi I).

Penerbitan kedua sertifikat tersebut diatas (Sertifikat Hak Milik Nomor 723/Watutumou dan Nomor 04/Watutumou) telah dilakukan sesuai prosedur dan mekanisme yang berlaku oleh karenanya keputusan ini adalah merupakan keputusan

yang bersifat konkrit, individual dan final;

Bahwa proses penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor 710/Watutumou atas nama Johan Arnoldus Mononutu didasarkan pada amar putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yakni Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 855 K/PDT/2005 tanggal 8 Maret 2006 yang telah berkekuatan hukum tetap, sehingga gugatan Penggugat tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara;

- f. Bahwa Penggugat tidak dapat dikategorikan sebagai pihak yang kepentingannya dirugikan akibat diterbitkannya Sertipikat Hak Milik Nomor 723/Watutumou dan Nomor 04/Watutumou oleh Tergugat karena sesuai Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 855 K/PDT/2005, dalam salah satu amarnya, yaitu angka 6 berbunyi:

“Menyatakan menurut hukum bahwa obyek sengketa sudah bukan merupakan harta peninggalan dari almarhum Essau Rotinsulu dan oleh karena itu ahli waris dari Essau Rotinsulu termasuk para Tergugat yang telah menyatakan diri sebagai ahli waris dari Essau Rotinsulu sudah tidak berhak lagi atas tanah objek sengketa.”

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 11/ G. TUN/2009/PTUN.MDO tanggal 31 Agustus 2009, amarnya sebagai berikut:

Dalam Eksepsi

-Menolak eksepsi Tergugat dan Para Tergugat II Intervensi

Dalam Pokok Perkara

-Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya

-Menyatakan batal Sertipikat Hak Milik yang menjadi obyek sengketa

- Mewajibkan Tergugat untuk mencabut sertipikat-sertipikat hak milik yang menjadi obyek sengketa
- Menyatakan penetapan penundaan Nomor 11/G/2009/PTUN.MDO tertanggal 25 Maret 2009 tetap dipertahankan dan mengikat sampai putusan ini berkekuatan tetap
- Menghukum Tergugat I dan Para Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara secara tanggung renteng sebesar Rp. 2.763.000,- (dua juta tujuh ratus enam puluh tiga ribu rupiah)

Dalam Tingkat Banding atas permohonan Tergugat I dan para Tergugat II Intervensi Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar adalah menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado, dalam Putusan Nomor 96/B. TUN/2009/PT. TUN. MKS tanggal 16 Pebruari 2010;

Sesudah putusan terakhir diberitahukan kepada Para Tergugat II Intervensi/para Pembanding pada tanggal 22 Maret 2010, kemudian para Penggugat II Intervensi melalui kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus, mengajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 13 April 2010 sebagaimana ternyata dari akte permohonan kasasi Nomor 11/G/2009/PTUN.MDO, yang diikuti memori kasasi yang memuat alasan-alasan dari permohonannya pada tanggal 26 April 2010.

Para Penggugat/Para Terbanding yang diberitahu tentang memori kasasi dari para Tergugat II/para Pembanding pada tanggal 28 April 2010, mengajukan jawaban memori kasasi pada tanggal 11 Mei 2010.

I. Alasan-alasan yang diajukan oleh para Pemohon Kasasi dalam memori kasasinya pada pokoknya adalah:

- Bahwa Pemohon Kasasi keberatan atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.MKS, dimana dalam pertimbangan hukumnya ternyata judex factie Pengadilan

Tata Usaha Negara Makassar telah salah menerapkan hukum dengan memberikan suatu pertimbangan hukum yang keliru tentang kelalaian dari Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Manado yang tidak memuat jawaban dari Tergugat II Intervensi IV dalam putusannya.

- Bahwa dengan membaca isi pertimbangan hukum diatas, secara jelas dan nyata Majelis Hakim Banding telah menemukan bahwa dalam isi Putusan Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.Mdo tidak memuat jawaban dari Tergugat II Intervensi IV.
- Bahwa terhadap pertimbangan Majelis Hakim yang menyatakan bahwa ternyata dalil jawaban Tergugat II Intervensi IV pada pokoknya sama dan sejalan dengan jawaban Tergugat II Intervensi I, II, III, V, VI dan VII adalah merupakan pertimbangan hukum yang salah dan harus ditolak karena telah melanggar hukum yang berlaku dan telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni melanggar ketentuan Pasal 109 (1) huruf c Jo Pasal 109 (2) UU No. 5 Tahun 1986.

II. Alasan keberatan dalam eksepsi:

- Pemohon Kasasi keberatan atas Putusan Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.Mks yang mengambil alih keseluruhan pertimbangan hukum dan dijadikan dasar di dalam pertimbangan Putusan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar sehingga menghasilkan putusan yang tidak sesuai dengan rasa keadilan bagi Pemohon Kasasi.
- Bahwa Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Manado dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar sama sekali tidak memberikan pertimbangan hukum yang cukup terhadap

bantahan/eksepsi yang diajukan oleh Tergugat I maupun Tergugat II Intervensi I, II, III, IV, V, VI dan VII mengenai gugatan Penggugat/Termohon kasasi tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

- Bahwa Pemohon Kasasi menolak pertimbangan terhadap eksepsi tentang perbedaan penulisan nama dalam Sertipikat Hak Milik dari Termohon Kasasi/Penggugat, dalam Putusan Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.Mdo, dalam pertimbangannya bahwa perbedaan penulisan nama dalam Sertipikat Hak Milik Nomor 58 atas nama Gustaf Samuel Arcolas Rotinsulu, dan Sertipikat Hak Milik Nomor 59 atas nama Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu adalah kesalahan pengetikan, dengan demikian penilaian Majelis Hakim tidak objektif dan telah membuktikan bahwa pertimbangan judex factie telah salah dalam menerapkan hukum.

III. Alasan keberatan dalam pokok perkara:

Keberatan mengenai judex factie, salah dalam menerapkan hukum atau melanggar hukum yang berlaku.

- Pemohon Kasasi menolak Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.Mks yang telah menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.Mdo, karena dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terdapat hal-hal yang kurang dipertimbangkan sehingga patut untuk dipertimbangkan kembali oleh Majelis Hakim Banding, namun hal tersebut tidak dilakukan, sehingga putusannya tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan yang sesungguhnya.

Bahwa dalam pertimbangan judex factie telah salah dalam menerapkan hukum karena tidak memperhatikan Pasal (2) huruf e

UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dimana Keputusan Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dalam menerbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 709/Watutumou dan 710/Watutumou (sertipikat induk) atas nama Johan Arnoldus Mononutu didasarkan pada putusan Pengadilan Perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yakni adanya Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 855 K/Pdt/2005 tanggal 8 Maret 2006.

- Bahwa dalam putusan Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.Mks judex factie telah memberi pertimbangan bahwa memori banding yang diajukan para Tergugat II Intervensi/Pembanding, ternyata substansinya sama dan tidak ada yang perlu dipertimbangkan, hal tersebut ditolak oleh Pemohon Kasasi karena dalil dalam memori banding adalah menyangkut tentang pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Manado yang dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya sebab terdapat penerapan hukum yang salah sehingga memberi putusan tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, diantaranya mengenai bundel Buku Tanah yang tidak ditemukan berkas-berkas Sertipikat Hak Milik Nomor 58 dan 59.
- Fakta lain mengenai judex factie salah menerapkan hukum adalah judex factie tidak cermat, karena sesuai fakta hukum bahwa tindakan Tergugat I dalam menerbitkan Hak Milik Nomor 709 dan 710 telah didasarkan pada Pasal 30 ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 31 ayat (1) serta pemecahan sertipikat didasarkan pada Pasal 49 PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sehingga seharusnya gugatan Penggugat/Termohon Kasasi ditolak;

2.5.5. Pertimbangan Hukum Hakim

Mengenai alasan Kasasi dalam eksepsi :

Menimbang bahwa alasan-alasan kasasi tersebut dapat dibenarkan, karena *judex factie* telah salah dalam menerapkan hukum dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa Keputusan Tata Usaha Negara obyek sengketa adalah keputusan yang dikeluarkan atas dasar pemeriksaan Badan Peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 33/Pdt.G/2002/PN.Mdo tanggal 15 September 2003 Jo Pengadilan Tinggi Manado Nomor 49/Pdt.G/2004/PT.Mdo tanggal 7 Juni 2004 Jo Mahkamah Agung Nomor 855 K/Pdt/2005 tanggal 8 Maret 2006. Oleh karena itu seharusnya sejak awal Keputusan Tata Usaha Negara obyek sengketa dilindungi oleh Pasal 2 huruf e UU Nomor 5 Tahun 1986;
- Menimbang, bahwa Peninjauan Kembali tidak menghalangi dilaksanakannya isi substansi putusan yang berkekuatan tetap tersebut (Pasal 66 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung);
- Menimbang, bahwa Majelis Hakim Agung telah membaca dan mempelajari jawaban memori kasasi yang diajukan oleh Termohon Kasasi tertanggal 11 Mei 2010 dan tidak ada hal-hal yang dapat mendukung Majelis Hakim Agung Untuk tetap mempertahankan putusan *judex factie* tersebut;
- Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan Pemohon Kasasi dan membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.Mks yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.Mdo.

2.5.6. Putusan Hakim Terhadap Perkara

Mengadili:

1. Mengabulkan permohonan kasasi dari para Pemohon Kasasi
2. Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.Mks tanggal 16 Pebruari 2010 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.Mdo tanggal 31 Agustus 2009

Mengadili sendiri:

1. Menyatakan gugatan para Penggugat tidak dapat diterima
2. Menghukum para Termohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan, yang dalam kasasi ini ditetapkan sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah).

2.6. Analisis Hukum Penulis

2.6.1. Faktor Penyebab Timbulnya Sertikat Ganda Yang Diterbitkan Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara Dalam Perkara Nomor 227 K/TUN/2010

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 31 dan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997, sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah bagi seseorang/badan hukum yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, merupakan pegangan kepada pemiliknya akan bukti-bukti haknya yang tertulis. Oleh karena itu dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, seharusnya untuk setiap satu bidang tanah hanya diterbitkan satu sertipikat hak atas tanah.

Namun kenyataannya dalam perkara Nomor 227 K/ TUN/ 2009, terjadi sengketa pemilikan sertipikat ganda di atas bidang tanah yang sama di Desa Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa

Utara, Propinsi Sulawesi Utara.

Sertipikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa tersebut yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 58/Watutumou seluas 89.500 m² dan Nomor 59/Watutumou seluas 59.600 m², yang diterbitkan pada tahun 1980, dipegang oleh pihak Penggugat, kemudian diterbitkan lagi sertipikat-sertipikat Hak Milik yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 722/Desa Watutumou seluas 7500 m², Nomor 723/Desa Watutumou seluas 65.822 m², Nomor 729/Desa Watutumou seluas 300 m², Nomor 730/Desa Watutumou II seluas 69.945 m², Nomor 03/Desa Watutumou II seluas 60.000 m², Nomor 04/Desa Watutumou II seluas 1.974 m², Nomor 731/Desa Watutumou seluas 3.000 m², Nomor 05/Desa Watutumou II seluas 24.500 m², dan Nomor 766/Desa Watutumou seluas 4.000 m², yang diterbitkan antara tahun 2006 dan 2007, dipegang oleh para pihak Tergugat Intervensi II.

Berdasarkan analisis terhadap kasus dalam perkara sengketa sertipikat ganda tersebut, timbulnya penerbitan sertipikat ganda oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara disebabkan antara lain:

1. Ketidak-telitian pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dalam menerbitkan Sertipikat Hak Atas Tanah
Ketidak-telitian aparat pengawas dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah yaitu dalam memeriksa dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sebuah sertipikat tidak diteliti dengan seksama, yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berkaitan dengan kasus, penerbitan sertipikat yang dipegang oleh para pihak tergugat II intervensi tersebut, dasar penerbitannya adalah putusan pengadilan. Namun aparat Kantor Pertanahan dalam menjalankan

putusan tersebut haruslah tetap berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan dan prosedur yang berlaku. Seharusnya Kantor Pertanahan mengetahui ada tidaknya sertipikat yang sudah diterbitkan di atas suatu bidang tanah, dengan demikian apabila kemudian ada permohonan berdasarkan putusan atau penetapan dari pengadilan ataupun instansi lain untuk menerbitkan lagi sertipikat di atas tanah tersebut, maka Kantor Pertanahan wajib menertibkan administrasinya sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam penerbitannya, yaitu terdapat sertipikat ganda.

Ketidak-telitian pejabat Kantor Pertanahan juga terdapat pada kesalahan penulisan nama Subyek hak dalam sertipikat yang diterbitkannya, dimana pada sertipikat yang satu tertulis dengan nama Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu, sedangkan yang satu lagi tertulis dengan nama Gustaf Samuel Arcolas Ritinsulu. Hal ini ternyata sangat merugikan si pemegang sertipikat tersebut, karena bisa menimbulkan kesalahan pada subyek haknya, dan ternyata dijadikan kelemahan oleh pihak lawan yang menggugat sertipikat tersebut. Perbedaan nama tersebut adalah kesalahan penulisan oleh pejabat Kantor Pertanahan, karena ternyata pemilik nama Gustaf Samuel Arcolas Rotinsulu sebenarnya memang tidak pernah ada. Di lain pihak, si pemegang sertipikat juga tidak teliti dalam memeriksa sertipikat yang berikan kepadanya.

2. Peta pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap

Belum dilaksanakannya pemetaan bidang tanah atas tanah-tanah yang didaftar dapat mengakibatkan batas-batas tanah bergeser dan hal ini akan mengakibatkan tumpang tindih penerbitan atas sebagian ataupun seluruh bidang tanah. Dikatakan bahwa dasar penertiban sertipikat Nomor 709/Watutumou seluas 58.665 m² dan Nomor

710/Watutumou seluas 84.906 m² adalah putusan Mahkamah Agung Nomor 855 K/Pdt/2005, dimana dalam perkara tersebut, obyek sengketa nya adalah sama dengan bidang tanah Sertipikat Hak Milik Nomor 58/Watutumou seluas 89.500 m² dan Nomor 59/Watutumou seluas 59.600 m². Total luas tanah sertipikat Nomor 709 dan 710 adalah 143.571 m², sedangkan total luas tanah sertipikat Nomor 58 dan 59 adalah 148.100 m², jadi terdapat perbedaan sebesar 4.529 m². Perbedaan luas tersebut dapat terjadi karena pergeseran-pergeseran batas ketika dilakukan pengukuran. Namun apabila sistem pemetaan di Kabupaten Minahasa Utara sudah terbentuk dan berjalan dengan baik dengan melakukan pengukuran dengan cermat kemudian dipetakan dalam Peta Dasar, pergeseran batas-batas tersebut tidak akan terjadi lagi.

3. Lemahnya sistem administrasi pertanahan

Lemahnya sistem administrasi di Kantor Pertanahan Minahasa Utara, yaitu pada penyimpanan arsip/dokumen sertipikat hak milik nomor 58 dan nomor 59, dimana pejabat Kantor Pertanahan tidak dapat menjelaskan dengan baik keberadaan dokumen tersebut.

4. Manusia / *human error*

Adanya kesalahan/ ketidakhati-hatian atau itikad tidak baik / kesengajaan dari pemohon menunjukkan batas yang bukan menjadi haknya dengan tujuan memperoleh keuntungan pribadi. Hal ini dapat menimbulkan terjadinya tumpang tindih baik disengaja maupun tidak sengaja yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda.

5. Tanah berasal dari warisan

Latar belakang dari kasus tersebut, oleh pewaris telah dijual kepada pihak lain tanpa sepengetahuan anak-anaknya dan telah diterbitkan

sertipikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli waris mensertipikatkan lagi tanah yang sama, sehingga mengakibatkan pemilikan ganda.

6. Pemecahan atau pemekaran wilayah

Terjadinya pemecahan atau pemekaran wilayah, yaitu sebelum pemekaran wilayah tanah obyek sengketa terletak di Desa Maumbi Kecamatan Airmadidi, Kabupaten Minahasa, dan setelah adanya pemekaran wilayah, tanah obyek sengketa termasuk dalam wilayah Desa Watutumou, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara. Pemekaran wilayah tersebut dapat menggeser batas-batas tanah.

7. Tumpang tindih putusan pengadilan mengenai sengketa tanah

Apabila ditelusuri riwayat sengketa tanah atas obyek sengketa tersebut, sebenarnya sudah sejak lama terjadi beberapa sengketa antara pihak-pihak yang berbeda atas bidang tanah tersebut. Dalam sengketa-sengketa tersebut melahirkan putusan-putusan yaitu perkara perdata Nomor 217/1984.G/PN.Mdo jo Nomor 131/PdtII/1987/PT.Mdo Jo Nomor 470 K/Pdt/1989, Perkara Perdata Nomor 120/Pdt.V/1994/PN.Mdo jo Nomor 143/Pdt/1995/PT.Mdo jo Nomor 1157 K/Pdt/1996, Perkara Perdata Nomor 33/Pdt.G/2002/PN. Mdo jo Nomor 49/Pdt.G/2004/PT.Mdo jo Nomor 855 K/PDT/2005 (yang menjadi dasar permohonan para pihak Tergugat II intervensi untuk menerbitkan sertipikat hak milik), kemudian Perkara Tata Usaha Negara Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.Mdo jo Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN.Mks jo Nomor 227 K/TUN/2010.

2.6.2. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Ganda dan Terhadap Pihak Ketiga Yang Melakukan Perbuatan Hukum Atas

Sertipikat Ganda Dalam Sengketa Di Minahasa Utara

Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa :

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Dalam Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, disebutkan bahwa salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pemegang hak yang dimaksud adalah baik pemegang hak yang memperoleh hak tersebut melalui permohonan hak melalui prosedur pendaftaran tanah pertama kali maupun pemegang hak yang memperoleh hak tersebut karena melakukan perbuatan hukum, misalnya jual beli yang dilakukan sesuai prosedur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat merupakan tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis di dalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut. Sertipikat ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Artinya, satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertifikat atau lebih yang bisa sama atau berlainan datanya.

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menegaskan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian

yang kuat. Selanjutnya Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa sertifikat 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. Dari pengertian sertifikat tersebut, yaitu sertifikat sebagai alat bukti yang kuat, bukan mutlak, berarti bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan kepada pemegang sertifikat dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, yaitu dalam hal sudah diterbitkan secara sah, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam jangka 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat tersebut tidak mengajukan keberatan.

Dalam kasus sengketa yang terjadi di Desa Watutumou Kecamatan Kalawat Kabupaten Minahasa Utara Propinsi Sulawesi Utara, Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara menerbitkan sertifikat-sertifikat Hak Milik di atas suatu bidang tanah yang sama, yaitu atas nama pihak Penggugat/Termohon Kasasi Sertifikat Hak Milik Nomor 58/Watutumou/1980 luas 89.500 m² dan Nomor 59/Watutumou/1980 luas 59.600 m² dan atas nama pihak Tergugat II Intervensi II, III, IV, V, VI, dan VII yaitu sertifikat-sertifikat Hak Milik yang menjadi obyek sengketa. Hal ini menimbulkan kepemilikan sertifikat ganda, yang menimbulkan sengketa diantara para pihak, karena masing-masing pihak mengatakan bahwa sertifikatnya adalah yang sah, sedangkan sertifikat yang lain tidak sah dan harus dibatalkan. Dalam keadaan seperti inilah diuji kekuatan pembuktian sertifikat dan

kekuatan sertipikat dalam memberi perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat tersebut. Para pihak harus dapat membuktikan bahwa dia adalah pihak yang berhak dengan mengajukan bukti-bukti yang akan dinilai oleh hakim.

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif mengandung unsur positif, yaitu sertipikat hanya sebagai alat bukti yang kuat, dimana masih terbuka kesempatan bagi pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut yaitu dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut.

a. Perlindungan hukum bagi pihak pemegang sertipikat ganda

Dari hasil pemeriksaan di pengadilan, apabila dilihat dari riwayatnya, sertipikat ganda pada awalnya adalah sertipikat Nomor 58/Watutumou/1980 dan Nomor 59/Watutumou/1980 atas nama Gustaf Samuel Nicolas Rotinsulu, dan pada saat yang sama di atas tanah yang sama juga terdapat Sertipikat Hak Milik Nomor 709/Watutumou/2006 dan Nomor 710/Watutumou/2006 atas nama Johan Arnoldus Mononutu. Namun karena pada saat Penggugat mengetahui bahwa ada sertipikat-sertipikat lain di atas tanah miliknya setelah sertipikat hak milik Nomor 709 dan Nomor 710 beralih dan timbul 9 (sembilan) sertipikat yang menjadi obyek sengketa, artinya sertipikat hak milik Nomor 709 dan 710 sudah tidak ada lagi, maka Penggugat menggugat 9 (sembilan) sertipikat yang menjadi obyek sengketa tersebut.

Berkaitan dengan batas waktu yang ditentukan oleh PP No. 24 Tahun 1997, sertipikat-sertipikat yang menjadi obyek sengketa dalam kasus yaitu terdiri dari 9 (sembilan) buah sertipikat Hak

Milik, diterbitkan antara 14 Desember 2006 sampai dengan 15 Nopember 2007, sedangkan gugatan yang dilakukan oleh Penggugat yaitu pada tahun 2009, hal ini berarti gugatan yang dilakukan oleh Penggugat masih dalam batas waktu sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat yang menjadi obyek sengketa.

Penggugat (pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor 58 dan 59) memperoleh sertipikatnya melalui prosedur pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, dengan mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara, yang tentunya melalui tahapan-tahapan antara lain pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta membukukan haknya, penerbitan sertipikat dan penyimpanan daftar umum dan dokumen. Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Kantor Pertanahan Minahasa Utara, termasuk penyimpanan daftar umumnya yang terdiri dari buku tanah dan surat ukur dimana terdapat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan. Dan data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah itu mempunyai sifat terbuka untuk umum. Namun kenyataannya pada saat pemegang sertipikat melakukan pengecekan arsip sertipikat tersebut di Kantor Pertanahan, ternyata arsip tersebut tidak ada. Pihak Kantor Pertanahan yang seharusnya bertanggungjawab terhadap penyimpanan dokumen-dokumen tersebut tidak dapat menjelaskan mengenai tidak adanya arsip/dokumen sertipikat tersebut kepada pemegang sertipikat, kecuali mengatakan bahwa arsip/dokumen sertipikat tersebut tidak ada atau hilang. Dikatakan hilang, berarti

arsip/dokumen tersebut pernah ada. Dan apabila benar arsip/dokumen tersebut hilang, maka hilangnya arsip/dokumen di Kantor Pertanahan adalah menjadi tanggungjawab Kepala Kantor Pertanahan tersebut. Karena dokumen-dokumen tersebut harus tetap ada di Kantor Pertanahan atau tempat lain yang ditetapkan oleh menteri. Apabila ada instansi yang menganggap perlu memeriksanya, pemeriksaannya wajib dilakukan di Kantor Pertanahan dan hanya atas perintah pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen boleh dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuknya ke sidang pengadilan untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan. Setelah itu dokumen tersebut harus disimpan kembali di Kantor Pertanahan semula.

Karena merasa kepentingannya dirugikan, terlebih-lebih setelah mengetahui bahwa Badan Pertanahan Nasional menerbitkan lagi 9 (sembilan) buah sertipikat hak milik yang menjadi obyek sengketa di atas tanah miliknya, maka pemegang sertipikat tersebut menggugat Badan Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang dalam putusannya Nomor 11/G.TUN/2009/ PTUN.Mdo mengabulkan gugatannya yaitu memerintahkan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara untuk membatalkan sertipikat-sertipikat yang menjadi obyek sengketa. Di tingkat banding putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 96/B.TUN/PT.TUN.Mks menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun di tingkat kasasi, Mahkamah Agung dalam putusannya membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dengan pertimbangan bahwa

obyek sengketa bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga Peradilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa perkara tersebut, hal ini berarti masih terbuka kemungkinan bagi pihak Penggugat untuk mengajukan gugatannya ke Peradilan Umum.

Sedangkan pihak pemegang sertipikat Nomor 709 dan 710, memperoleh sertipikat Hak Miliknya melalui permohonan hak berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu putusan Mahkamah Agung Nomor 855 K/PDT/2005 yang telah memperoleh kekuatan yang tetap. Dan berdasarkan putusan tersebut, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara menerbitkan sertipikat Nomor 709/Watutumou/2006 dan Nomor 710/Watutumou/2006. Apabila ada pihak-pihak yang mengajukan keberatan atau gugatan terhadap sertipikat yang menjadi dasar kepemilikannya tersebut, maka sertipikat tersebut dapat dijadikan alat bukti yang kuat didalam persidangan.

Dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.Mdo sama sekali tidak mempertimbangkan riwayat penerbitan sertipikat-sertipikat hak milik yang menjadi obyek sengketa tersebut, dengan menolak eksepsi Tergugat dan Para Tergugat II Intervensi yang menjelaskan hal tersebut, namun pada tingkat kasasi dalam putusannya mempertimbangkan hal tersebut, dan oleh karenanya putusannya adalah bahwa sertipikat-sertipikat hak milik obyek sengketa bukan merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

- b. Perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang memperoleh sertipikat haknya melalui peralihan hak jual beli

Pihak ketiga yang memperoleh sertipikat hak miliknya melalui jual beli dalam kasus ini adalah para pemegang sertipikat-sertipikat hak milik yang menjadi obyek sengketa. Mereka memperoleh haknya melalui peralihan hak jual beli yang dilakukan di hadapan PPAT, dan telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan dilakukannya jual beli di hadapan PPAT yang bertugas membuat aktanya telah dipenuhi syarat terang (bukan perbuatan hukum yang gelap, yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi). Akta jual beli yang ditandatangani para pihak membuktikan telah terjadi pemindahan hak dari penjual kepada pembelinya dengan disertai pembayaran harganya, telah terpenuhi syarat tunai dan menunjukkan bahwa secara nyata atau riil perbuatan hukum jual beli yang bersangkutan telah dilaksanakan. Akta tersebut membuktikan bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum pemindahan hak, maka akta tersebut membuktikan bahwa penerima hak (pembeli) sudah menjadi pemegang haknya yang baru. Sedangkan persyaratan jual beli tanah juga sudah terpenuhi yaitu syarat materiil dan syarat formal.

Dalam pembuatan akta jual beli oleh PPAT, ada kewajiban dari PPAT untuk mengecek mengenai data fisik dan data yuridis yang terdapat di Kantor Pertanahan setempat untuk menyesuaikan sertipikat dengan buku tanah. Dalam hal PPAT tidak melaksanakan kewajibannya tersebut, maka akta PPAT tersebut menjadi cacat hukum, dan dalam hal ini yang bertanggungjawab adalah PPAT yang membuat akta tersebut. Apabila PPAT dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan kewajibannya tersebut, PPAT dapat dikenakan tindakan administratif, berupa teguran tertulis sampai

pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT. Dan tindakan administratif tersebut tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya kewajibannya tersebut (Pasal 62 PP No. 24 Tahun 1997).

Kemudian berdasarkan akta jual beli PPAT tersebut, oleh masing-masing pihak yang membeli tanah tersebut telah dilakukan pendaftaran hak atau balik nama sehingga memperoleh sertipikat hak milik atas nama masing-masing pemegang hak. Sertipikat hak milik tersebut akan menjadi alat bukti yang kuat yang dapat dipergunakan untuk mempertahankan kepemilikannya apabila terdapat gangguan/gugatan atas pemilikan mereka tersebut.

2.6.3. Analisa Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 227 K/TUN/ 2010

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 butir 3 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

Pokok sengketa dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dianggap penggugat merugikan kepentingan atau haknya. Keputusan Tata Usaha Negara dalam kasus ini yang disengketakan adalah terbitnya atau beredarnya sertipikat-sertipikat diatas obyek tanah yang sama, sehingga pemilikan sertipikat-sertipikat Hak Milik di atas yang bersangkutan tersebut menjadi ganda. Dalam kasus ini, di atas obyek tanah yang sama tersebut terdapat sertipikat-

sertipikat Hak Milik yang menimbulkan pemilikan yang ganda. Dalam konsep Hukum Tanah Nasional, sertipikat Hak Milik merupakan alat bukti yang kuat dalam pembuktian di pengadilan, dimana dalam hal ini terdapat pemilikan sertipikat yang ganda di atas obyek tanah yang sama, yaitu 2 (dua) sertipikat Hak Milik atas nama Gustaf Semuel Nicolas Rotinsulu (menjadi alat bukti dari pihak Penggugat) dan 9 (sembilan) buah sertipikat (yang menjadi obyek sengketa).

Pemeriksaan kasasi pada tingkat terakhir bagi pencari keadilan memang sangat dibutuhkan, setidaknya hal ini telah mengakomodasi hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, pemeriksaan kasasi ini diharapkan dapat menemukan kunci dari kebuntuan dari aparat penegak keadilan dalam menyelesaikan masalah peradilan, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara. Pemeriksaan perkara Tata Usaha Negara tidak terlepas dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, setidaknya dalam menerbitkan suatu keputusan (*beschikking*) ada pegangan yang perlu diperhatikan yaitu konsiderans yang menampakkan berbagai alasan yang mendukung diterbitkannya suatu keputusan.⁶⁸

Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dimohonkan kasasi kepada Mahkamah Agung yang berdasarkan ketentuan dalam Pasal 131 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dianalisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 227 K/TUN/2010 berdasarkan ketentuan dalam hukum acara peradilan tata usaha negara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam mempertimbangkan keputusannya.

1. Tenggang waktu kasasi

Tenggang waktu pengajuan kasasi mengacu kepada Pasal 46

⁶⁸ P.M. Hadjon, *et. al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 2, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hal. 275.

sampai dengan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung yaitu permohonan kasasi diajukan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan banding diterima para pihak, dalam waktu 7 (tujuh) hari permohonan tersebut diberitahukan kepada pihak lawan dan dalam waktu 14 (empat belas) hari memori kasasi sudah diterima kepanitera Pengadilan Tata Usaha Negara. Kontra memori kasasi selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sesudah disampaikan memori kasasi harus sudah diterima di kepanitera Pengadilan Tata Usaha Negara dan dalam waktu 30 hari sesudah permohonan kasasi diajukan berkas perkara sudah harus dikirim ke Mahkamah Agung.

Berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 227 K/ TUN/ 2010 diketahui tenggang waktu pengajuan kasasi sudah tepat dan perkara dapat diperiksa oleh Mahkamah Agung. Tenggang waktu pengajuan permohonan kasasi 11 hari setelah putusan banding diterima oleh pemohon kasasi yang dalam hal ini adalah Hendriata M. Wullur dan kawan-kawan yang diwakili oleh kuasa hukumnya, dimana putusan banding diterima pemohon kasasi pada tanggal 22 Maret 2010 dan permohonan kasasi diajukan pada tanggal 2 April 2010. Memori kasasi diajukan pemohon kasasi pada hari ke 14 (empat belas) setelah permohonan kasasi diterima yaitu pada tanggal 26 April 2010. Pengajuan kontra memori kasasi oleh termohon kasasi juga masih dalam tenggang waktu yang ditetapkan yaitu hari ke 13 (tiga belas) setelah menerima salinan memori kasasi, dimana pihak Termohon kasasi menerima salinan memori kasasi pada tanggal 28 April 2010 dan kontra memori kasasi diterima oleh kepanitera Pengadilan tata Usaha Negara Manado pada tanggal 11 Mei 2010.

2. Alasan permohonan kasasi terkait judex factie

Alasan mengajukan kasasi merujuk pada Pasal 30 UU No. 5 Tahun 2005 Tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan:

“Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:

- 1) tidak berwenang atau melampaui batas wewenang
- 2) salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku
- 3) lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.”

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas dan dihubungkan dengan putusan Mahkamah Agung No. 227 K/ TUN/2003 maka pertimbangan Hakim Mahkamah Agung, kasasi yang diajukan telah memenuhi Pasal 30 UU No. 5 Tahun 2005. Dalam putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan bahwa alasan-alasan kasasi tersebut dapat dibenarkan, karena judex factie telah salah menerapkan hukum.

Adapun pertimbangan menerima alasan-alasan kasasi dari Pemohon Kasasi karena judex factie adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa Keputusan Tata Usaha Negara obyek sengketa adalah merupakan keputusan yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan Badan Peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu putusan Pengadilan Negeri Nomor 33/Pdt.G/2002/PN. Mdo tanggal 15 September 2003 jo Pengadilan Tinggi Manado Nomor 49/Pdt.G/2004/PT.Mdo tanggal 8 Maret 2006 jo Mahkamah Agung Nomor 855 K/PDT/2005 tanggal 8 Maret 2006.

Pertimbangan hakim Mahkamah Agung tersebut telah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf e UU No. 5

Tahun 1986 jo UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara yang menerbitkan Sertipikat Nomor 709 dan Nomor 710 tersebut bersifat deklaratif, yaitu keputusan atau ketetapan yang menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum yang sebetulnya memang telah ada sebelumnya. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat deklaratif dari Badan Pertanahan Nasional, apabila menimbulkan sengketa, maka yang berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikannya adalah Peradilan Umum, dan bukan Peradilan Tata Usaha Negara.

Proses penerbitan 9 (sembilan) Sertipikat Hak Milik yang dijadikan obyek sengketa oleh Penggugat adalah melalui pemisahan dan penggabungan dari sertipikat asal yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 709/Watutumou dan 710/Watutmou. Sedangkan Sertipikat Hak Milik Nomor 709/Watutumou dan 710/Watutumou diterbitkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Kemudian setelah sebelumnya melakukan pemecahan dan penggabungan, peralihan hak dari pemegang sertipikat Hak Milik Nomor 709 dan 710, yaitu Johan Arnoldus Mononutu kepada pemegang sertipikat baru (9 sertipikat hak milik obyek sengketa) dilakukan melalui jual beli yang dilakukan dihadapan PPAT.

Dalam kasus ini, pemegang 9 (sembilan) sertipikat yang menjadi obyek sengketa, yaitu Hendriata M. Wullur, Agus Susanto, Darianus Lungguk Sitorus, Benny Budiman, Midiarto Wijaya, dan Verra Mononutu, adalah pihak ketiga yang memperoleh sertipikat melalui perbuatan hukum pengalihan hak yaitu jual beli, sedangkan sertipikat Hak Milik yang atas nama Johan Arnoldus Mononutu diterbitkan berdasarkan pemecahan dan penggabungan.

Proses dan prosedur pemecahan dan penggabungan serta peralihan hak melalui jual beli yang dilakukan di hadapan PPAT telah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UUPA dan prosedur pendaftaran tanah menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- b. Bahwa upaya hukum Peninjauan Kembali tidak menghalangi dilaksanakannya isi substansi putusan yang berkekuatan tetap. Pertimbangan hakim tersebut telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 66 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985 Jo UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan:

“Permohonan Peninjauan Kembali tidak menanggukhan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan.”

Putusan Mahkamah Agung adalah merupakan putusan akhir, sehingga berdasarkan putusan tersebut, Pemohon Kasasi/Tergugat II Intervensi III yaitu Johan Arnoldus Mononutu dapat mengajukan permohonan agar tanah miliknya dapat diterbitkan sertipikat oleh Tergugat (Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minaha Utara).

Namun faktanya, pihak Termohon Kasasi/Penggugat asal tidak

pernah melakukan dan atau memberitahukan kepada Tergugat bahwa terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor 855 K/Pdt/2005 tanggal 8 Maret 2006 ada dilakukan Peninjauan Kembali, dengan demikian berarti bahwa putusan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

- c. Bahwa Majelis Hakim Agung telah membaca dan mempelajari jawaban memori kasasi yang diajukan oleh Termohon Kasasi/Para Penggugat/Para Terbanding, namun tidak ada hal-hal yang dapat mendukung Majelis Hakim Agung untuk tetap mempertahankan putusan *judex factie* tersebut.

Pertimbangan Hakim Agung tersebut konsisten dengan pertimbangan hakim sebelumnya yang menyebutkan bahwa obyek sengketa bukanlah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga sejak dari awal Keputusan Tata Usaha Negara obyek sengketa seharusnya dilindungi oleh Pasal 2 huruf e UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004.

- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi Pemohon Kasasi dan membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN MKS tanggal 6 Pebruari 2010 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.MDO tanggal 31 Agustus 2009.

Dengan tidak berwenangnya Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa yang disebabkan oleh obyek sengketa yang bukanlah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang ditetapkan oleh UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU Nomor 9 Tahun 2004

tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memang sudah selayaknya Hakim Agung membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 96/B.TUN/2009/PT.TUN MKS tanggal 6 Pebruari 2010 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 11/G.TUN/2009/PTUN.MDO tanggal 31 Agustus 2009 tersebut.

2.6.4. Pendapat Penulis Terhadap Perkara No. 227 K/ TUN/ 2010

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis kasus yang telah dilakukan sebelumnya, penulis berpendapat bahwa terdapat perbedaan pendapat antara Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dengan Majelis Hakim Mahkamah Agung dalam menentukan kewenangan untuk mengadili perkara. Tentang perbedaan menilai, kewenangan siapa penyelesaian sengketa pertanahan tentang pembatalan pemberian sertifikat hak atas tanah, apakah itu merupakan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Umum seyogyanya tidak perlu terjadi apabila Mahkamah Agung konsisten menerapkan Pasal 1 angka 9 dan Pasal 50 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

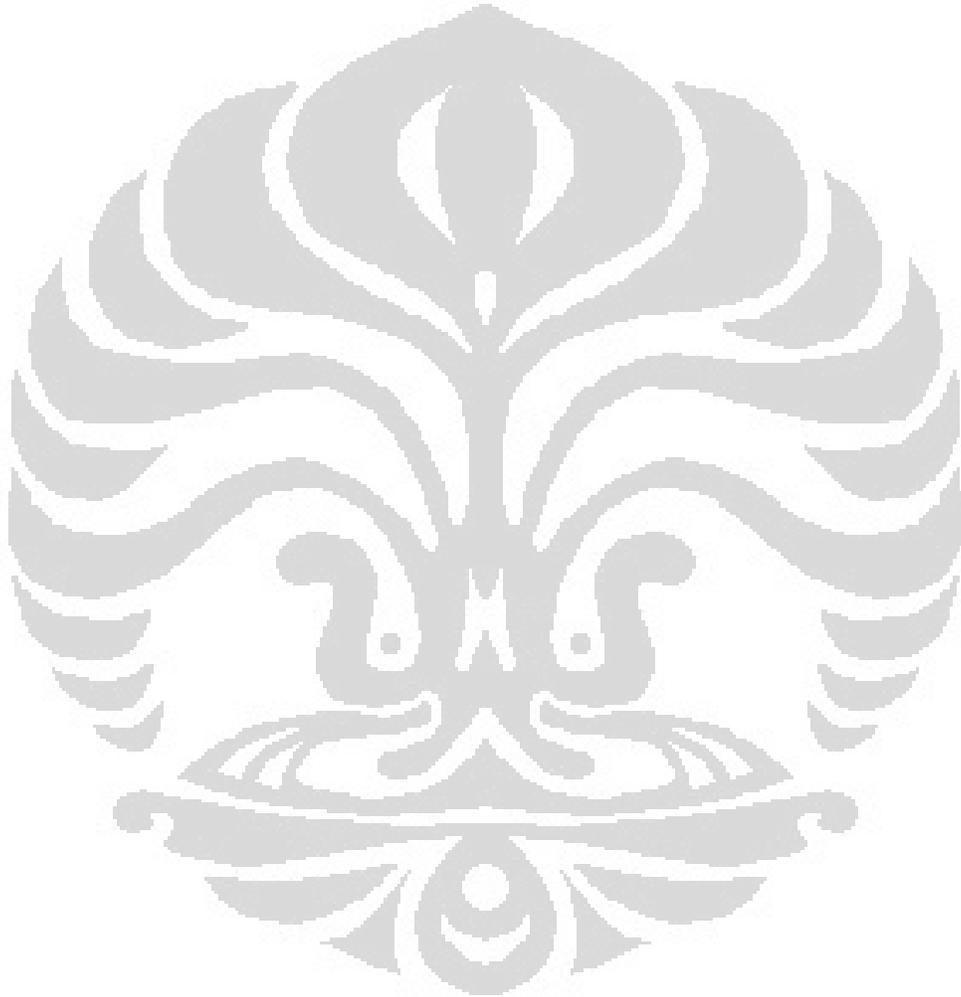
Disamping itu sesuai dengan prosedur hukum acara peradilan tata usaha negara sejak awal gugatan didaftarkan, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang menilai, apakah sengketa pemberian hak atas tanah itu merupakan wewenangnya atau bukan. Pasal 62 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 51 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyatakan dalam suatu penetapan bahwa gugatan dinyatakan tidak dapat diterima dalam

hal pokok gugatan nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang peradilan tata usaha negara. Dengan diterimanya gugatan tersebut di Pengadilan Tata Usaha Negara diikuti juga dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang kemudian ditolak di tingkat kasasi oleh Majelis Hakim Mahkamah Agung, hal ini tentu saja menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak yang bersengketa baik dari segi moril maupun materiil.

Mencermati putusan Majelis Hakim Mahkamah Agung dalam putusannya Nomor 227 K/TUN/2010 tersebut, dalam putusannya sama sekali tidak terdapat pertimbangan hukum tentang prinsip, asas dan teori hukum agraria/pertanahan, hal ini karena memang bukan menjadi kewenangannya dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tersebut. Akibatnya dalam putusannya tidak terdapat putusan yang menyatakan pembatalan sertipikat hak atas tanah dari salah satu pihak. Dengan demikian putusan tersebut belum mengakhiri pemilikan sertipikat ganda atas bidang tanah tersebut. Pihak yang masih merasa dirugikan masih dapat melakukan upaya hukum melalui peradilan umum.

Secara yuridis formal, pengaturan lebih konkrit mengenai pendaftaran tanah dapat ditemukan pada Pasal 19 UUPA yang mengamanatkan kepada pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan pendaftaran tanah, dengan tujuan mencapai kepastian hukum. Sebagai penjabaran lebih lanjut dari ketentuan tersebut, diterbitkan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan kemudian diperbarui dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan pertimbangan penyesuaian dengan tuntutan dan perkembangan akan perlindungan dan kepastian hukum hak atas tanah. Namun demikian, harapan dan eksistensi peraturan tersebut untuk

mewujudkan tercapainya tujuan kepastian dan perlindungan hukum, pada kenyataannya belum sepenuhnya sesuai dengan ide yang termuat dalam peraturan tersebut. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut peran dari Badan Pertahan Nasional dan PPAT dalam melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia masih sangat dibutuhkan.



BAB III

PENUTUP

3.1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dalam perkara Nomor 227 K/ TUN/ 2009, yaitu ketidak-telitian pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dalam menerbitkan Sertipikat Hak Atas Tanah, peta pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap, lemahnya sistem administrasi di Kantor Pertanahan, kesalahan manusia/ *human error*, tanah berasal dari warisan, pemecahan atau pemekaran wilayah, dan tumpang tindih putusan pengadilan mengenai sengketa tanah
2. Sistem publikasi negatif yang bertendensi positif telah memberikan jaminan dan kepastian dan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersengketa, meskipun perlindungan tersebut tidaklah bersifat mutlak. Dengan adanya sertipikat hak atas tanah, sepanjang tidak dapat dibuktikan kepalsuan dari sertipikat tersebut, maka sertipikat adalah sah dan menjadi jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Sedangkan bagi pihak yang melakukan perbuatan hukum atas sertipikat ganda, yang dalam kasus ini pengalihan haknya melalui jual beli, sepanjang perolehan haknya telah memenuhi ketentuan dan prosedur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan telah melakukan balik nama, sehingga nama yang

tertera dalam sertipikat tersebut adalah namanya, maka sertipikat tersebut memberikan kepastian dan perlindungan hukum baginya. Selain itu, mengenai pembuktian peralihan hak atas tanah, akta jual beli yang dibuat oleh PPAT adalah akta otentik yang dapat dijadikan sebagai alat bukti yang kuat dipersidangan. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum pertanahan tidak memberikan hak pemilikan yang mutlak kepada pemilik/pemegang sertipikat hak atas tanah, dan ini sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya.

3. Pertimbangan hakim dalam memutus sengketa sertipikat ganda dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 227 K/ TUN/ 2010, telah sesuai dengan ketentuan hukum dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sertipikat-sertipikat yang menjadi obyek sengketa yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa bukanlah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikannya.

3.2.Saran

1. Selain upaya menyelesaikan sengketa-sengketa tanah mengenai sertipikat ganda yang telah ada, hendaknya pejabat Kantor Pertanahan lebih meningkatkan upaya pencegahan penerbitan sertipikat ganda ataupun sengketa-sengketa tanah lainnya, dan dilakukan sejak awal dengan melakukan pendaftaran tanah dengan lebih teliti, cermat dan seksama, dan melengkapi peta-peta pendaftaran tanah di wilayah yang belum tersedia peta tersebut. Dengan tersedianya peta pendaftaran tanah secara lengkap

diharapkan sertipikat ganda dapat dicegah penerbitannya. Tindakan yang bersifat pencegahan (preventif) ini sebenarnya lebih efektif dibandingkan dengan usaha penyelesaian sengketa apabila masalah tersebut telah menjadi kasus (represif), dengan tidak mengesampingkan usaha teknis lain berupa pembinaan peraturan serta ketentuan yang ada.

2. Dalam sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif dan bertendensi positif, dimana selalu terbuka kesempatan bagi pihak lain untuk menggugat keberadaan sertipikat tersebut, sebaiknya pemegang sertipikat bersikap proaktif dalam menjaga bidang tanahnya dengan secara berkala mengecek keadaan fisiknya ataupun membuat batas yang permanen misalnya dengan membuat pagar ataupun mempergunakan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya.
3. Melihat banyaknya kasus sengketa di bidang pertanahan dan seringkali terjadi kesalahan dalam kewenangan mengadilinya, bahkan terjadi putusan yang tumpang tindih, ada baiknya dipertimbangkan usulan para ahli di bidang pertanahan yaitu membentuk Pengadilan Khusus di bidang Pertanahan. Tentu saja para hakim yang akan menangani sengketa pertanahan dibekali dengan pengetahuan mengenai UUPA dan peraturan-peraturan lainnya berkaitan dengan masalah pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Chomzah, Ali Ahmad. *Hukum Pertanahan. Seri III Penyelesaian sengketa Hak Atas Tanah dan Seri IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*. Cet. 1. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Badan Pertanahan Nasional. *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: Biro Hukum dan Humas BPN, 2005.
- Bosu, Benny. *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*. Cet. 1. Jakarta: PT. Mediatama Saptakarya, 1987.
- Effendie, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Ed. 2. Cet. 1. Bandung: Penerbit Alumni, 1993.
- Hadikusuma, Hilman. *Hukum Perekonomian Adat Indonesia*. Cet. 1. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- Hadjono Philipus M. *et. al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. 1. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Cet.12. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hatta, Mohammad H. *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan. Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*. Cet. 1. Yogyakarta: Media Abadi, 2005.
- Hermit, Herman. *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah. Tanah Hak Milik , Tanah Negara, Tanah Pemda, dan Balik Nama. Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Cet. 2. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2009.
- Hutagalung, Arie S. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Tanah*. Cet. 1. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undnag Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Peradilan Tata Usaha Negara*. Cet. 6. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Limbong, Bernhard. *Konflik Pertanahan*. Cet. 1. Jakarta: Rafi Maju Mandiri, 2012.
- Lotulung, Paulus Effendi. *Perbuatan-perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik*. Cet. 1. Jakarta: CV. Sri Rahayu, 1989.

- Lubis, Yamin Mhd. dan Lubis Rahim Abd. *Hukum Pendaftaran Tanah. Edisi Revisi. Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional*. Cet. 2. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2010.
- Mamuji, Sri. Et.al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Marbun, S. F. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Cet. 1. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003.
- Mertodikusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Cet. 1. Yogyakarta: Liberty, 1998.
- Muhammad Abdul Kadir. *Hukum Harta Kekayaan*. Cet. 1. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Murad, Rusmadi. *Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah*. Cet. 1. Bandung: Penerbit Alumni, 1991.
- Parlindungan, A. P. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998)*. Cet. 4. Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Pranjoto, Eddy H. *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak atas Tanah Oleh Badan Peradilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*. Cet. 1. Bandung: Utomo, 2006.
- Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Cet. 3. Bandung: Alumni, 2006.
- Sangadji Z. A. *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah*. Cet. 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cet.2. Jakarta: Kencana, 2011.
- Soejono dan Abdurrahman, H. *Prosedur Pendaftaran Tanah. Tentang Hak Milik, Hak Sewa Guna, dan Hak Guna Bangunan*. Cet. 1. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta : Universitas Indonesia, 1986.
- Soekanto, Soerjono. *Hukum Adat Indonesia*. Cet. 1, Jakarta: Rajawali, 1983.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1985.
- Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Cet. 2. Jakarta: Internusa, 1992.

- Sumarjono, Maria S. W. *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Cet. 1. Yogyakarta: Andi Offset, 1982.
- Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Cet. 1. Surabaya: Arkola, 2003.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Ed. 1. Cet. 4. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Cet.3. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Sutedi, Adrian. *Sertipikat Hak atas Tanah*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Sutedi, Adrian. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Cet. 1. Jakarta: BP Cipta Jaya, 2006.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Kitab Undang Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*. Edisi Revisi. Diterjemahkan oleh Subekti dan Tjitorosudibio. Jakarta : Pradnya Paramitha, 1999.
- _____. *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. UU No. 5 Tahun 1960. LN No. 1960/104. TLN No. 2034.
- _____. *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undnag Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung*. UU No. 5 Tahun 2004. LN No. 9. Tahun 2004. TLN No. 4358.
- _____. *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Peradilan Tata Usaha*. UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160. Tahun 2009. TLN No. 5079.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*. PP No. 37 Tahun 1998. LN No. 52 Tahun 1998. TLN No. 3746.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*. PP No. 10 Tahun 1961. LN No. 1961. TLN No. 2171.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*. PP No. 24 Tahun 1997. LN No. 1997. TLN No. 3696.

Makalah

Kurdianto, Sarah. “Pemanfaatan Teknologi Informasi Dalam Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah.” Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Keagrariaan Dies XXIX KMTG FT-UGM, Yogyakarta 2 Desember 1999.

Sutopo, Utoyo. “Masalah Penyalahgunaan Sertipikat Tanah Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya”, Makalah Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat Dan Permasalahannya, Yogyakarta 9 Juli 1992.

Majalah

Abdurrahman, “Kedudukan Hukum Akta PPAT Sebagai Alat Bukti”, *Media Notariat*, Edisi 4 (Februari 2008).

