

SKRIPSI

**SERTIFIKAT SEBAGAI TANDA BUKTI HAK ATAS TANAH
(Tinjauan Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997)**



Oleh :

NOVA PARAMITHA GUNAWAN

NIM : 030010694-U

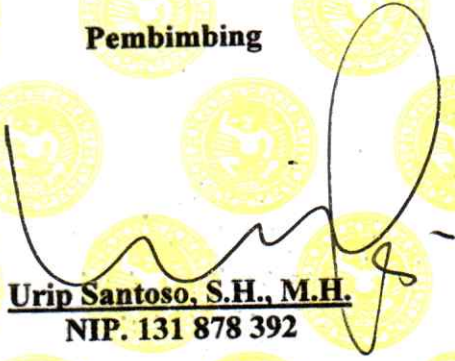
**FAKULTAS HUKUM PROGRAM NON - REGULER
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

SERTIFIKAT SEBAGAI TANDA BUKTI HAK ATAS TANAH
(Tinjauan Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997)

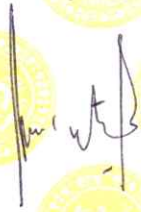
SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum

Pembimbing


Urip Santoso, S.H., M.H.
NIP. 131 878 392

Penyusun


Nova Paramitha Gunawan
NIM. 030010694 U

FAKULTAS HUKUM PROGRAM NON - REGULER
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji

Pada hari Rabu, tanggal 24 Desember 2003

Panitia Penguji Skripsi :

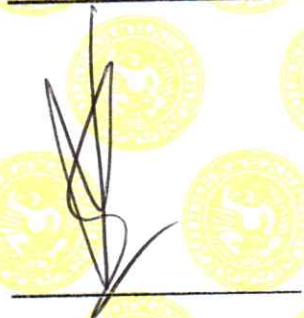
Ketua : Sumardji, S.H., M.Hum.



Anggota : 1. Urip Santoso, S.H., M.H.



2. Sri Winarsi, S.H., M.H.



3. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.



MOTTO

*Remember ! The work you don't like to do it, not sure shall
you it tomorrow.*

*Ingatlah ! Bahwa yang hari ini anda tak ingin kerjakan,
besokpun belum tentu anda mau mengerjakan.*

TERIRING RASA SYUKUR DAN BAKTIKU SERTA TERIMA
KASIH YANG TAK TERHINGGA. KUPERSEMBAHKAN
SKRIPSI INI KEPADA KDUK ORANG TUKU, KAKAK DAN
ADIKKU, SERTA ALMAMATERKU.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum, Wr. Wb.

Dengan mengucap rasa syukur alhamdulillah saya panjatkan kehadiran Allah SWT, maka keberhasilan saya menyusun skripsi dengan judul Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah (Tinjauan Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) telah berhasil dipertahankan dihadapan dosen penguji pada tanggal 24 Desember 2003 sebagai syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Program Non Reguler Universitas Airlangga Surabaya dan sebagai sumbangan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan.

Pada penyusunan skripsi ini saya menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh untuk dapat dikatakan sempurna, baik di bidang penjejian materi maupun di bidang tata bahasa. Oleh karena itu saya mengharapkan pada semua pihak untuk dapat memberikan kritik dan saran yang konstruktif untuk perbaikan di masa yang akan datang.

Dalam kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Urip Santoso, S.H., M.H. , selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktunya dan dengan penuh kesabaran telah membimbing saya dalam penulisan skripsi ini. Dan Bapak Sumardji, S.H., M.Hum., Bapak Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum., dan Ibu Sri Winarsi, S.H., M.H., selaku dosen penguji yang telah bersedia menguji skripsi ini.

Dan dalam kesempatan ini pula saya ingin mengungkapkan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Kedua Orang Tua saya tercinta, Bapak Gunawan Usman, S.H., dan Ibu Endang Sudarwati yang tanpa henti-hentinya memberi biaya, dorongan dan doa yang tulus sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini ;
2. Kakak saya Aditya Gunawan, dan adik saya Ardhya Sadhono Gunawan yang telah memberikan doa dan dorongan kepada saya ;
3. Bapak Machsoen Ali, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga ;
4. Keluarga Besar Oesman dan keluarga besar Soewarno, Pak de, Bu de, Om, Tante, serta Saudara - saudara ku yang telah memberikan ide, doa dan dorongan kepada saya ;
5. Teman-teman KKN-ku : Rizania, Tia, Kiki, Ayu, Gati, Diana, Andreswari, Firman, Ryan, terima kasih atas waktu luang yang diberikan kepada saya untuk menyelesaikan skripsi ini ;
6. Sahabatku Bayu dan Sitta, yang telah memberikan ide dan doa kepada saya ;
7. Semua Dosen Universitas Airlangga, yang telah menyumbangkan ilmu-nya kepada saya ;
8. Sahabatku Nugroho Adi Putro, yang telah membantu dan memberikan ide kepada saya ;
9. Teman-temanku, Wanda dan Cristin, yang telah mengantar dan menemaniku di saat ujian skripsi ;

10. Anak-anak Fortem “ Warung Kertajaya “, yang telah memberikan doa dan masa-masa senang saat perkuliahan ;
11. Segenap pihak yang tidak mungkin disebutkan satu-persatu namanya, namun telah memberikan bantuan dan dorongan dalam penyelesaian skripsi ini.

Akhir kata, penulis memohon maaf apabila terucap kata-kata yang tidak berkenan baik yang disengaja maupun tidak disengaja dan saya mengharapkan agar skripsi ini bermanfaat serta dapat memperluas cakrawala pandang bagi para pihak yang tertarik dengan pokok bahasan dalam skripsi ini.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Surabaya, 8 Desember 2004

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
 BAB I : PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang dan Rumusannya.....	1
2. Penjelasan Judul.....	5
3. Alasan Pemilihan Judul.....	6
4. Tujuan Penulisan.....	7
5. Metode Penelitian.....	8
6. Pertanggung Jawaban Sistematika.....	9
 BAB II : PROBLEMATIKA YURIDIS PASAL 32 AYAT (2) PP NO. 24 TAHUN 1997.	
1. Kegiatan Pendaftaran Tanah	
Menurut PP No. 24 Tahun 1997.....	11
2. Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak.....	18

3. Penafsiran Terhadap Unsur Pasal 32 ayat (2)

PP No. 24 Tahun 1997.....	27
---------------------------	----

**BAB III : PENYELESAIAN SENGKETA TERHADAP SERTIPIKAT
HAK ATAS TANAH YANG GANDA.**

1. Faktor Penyebab Terbitnya Sertipikat Ganda.....	34
2. Kompetensi Peradilan Dalam Hukum Pertanahan.....	38
2.1 Non – Litigasi.....	38
2.2 Litigasi.....	40
2.3 Alur Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah	47

BAB IV : PENUTUP

1. Kesimpulan.....	54
2. Saran.....	55

DAFTAR BACAAN

BAB I

PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah Dan Rumusannya

Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan bumi, air, dan ruang angkasa dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Tanah merupakan salah satu kekayaan alam memiliki hubungan sangat erat dengan kelangsungan hidup manusia. Sebagai bangsa yang bercorak Agraris, Indonesia misalnya, tanah merupakan sumber mata-pencarian dan tanah jugalah tempat beraktifitas bagi orang-perorang, badan hukum, dan Pemerintah. Diatas tanahlah semua aktifitas itu dilakukan oleh masyarakat Indonesia, mulai tempat tinggal, tempat mencari nafkah, sampai penguburan jenazah. Oleh karena itu tanah mempunyai peranan yang sangat vital

Jumlah tanah yang dapat dikuasai oleh manusia semakin lama – semakin berkurang jumlahnya, dikarenakan untuk pembangunan perumahan, perkebunan, perkantoran, jalan untuk perhubungan, dan pabrik-pabrik. Hal tersebut tidak seimbang bila dibandingkan dengan pertumbuhan populasi manusia yang semakin lama bertambah banyak, yang tentu saja membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal.

Selain sebagai tempat tinggal untuk kelangsungan hidup sehari-hari, tanah juga memiliki kekayaan alam yang tidak ternilai harganya, seperti hasil tambang dan hasil air.

Oleh karena tanah merupakan obyek yang sangat vital, maka Pemerintah harus mengatur secara baik dan benar mengenai pemberian hak atas tanah, sehingga dapat menjamin adanya kepastian hukum, selain Pemerintah harus mengatur secara baik, perlu juga diadakannya pembaharuan hukum tanah¹, mengenai perlunya pembaharuan hukum tanah dapat diketahui dari apa yang dinyatakan dalam konsideran “Mengingat” dan Penjelasan Umum UUPA pada Tahun 1960. Yang dinyatakan dalam Penjelasan Umum tersebut adalah :

- a. Karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagaimana tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari Pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
- b. Karena sebagai akibat dari politik-hukum Pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;
- c. Karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

¹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, **Sejarah pembentukan Undang-Undang pokok agraria isi dan pelaksanaannya**, jilid I, hukum tanah nasional, edisi revisi, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 32.

Atas dasar itulah diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2043 dan dinyatakan berlaku sejak 24 September 1960, yang selanjutnya disebut Undang-undang pokok agraria (UUPA), Undang-Undang itulah yang menghapus dualisme hukum, antara hukum barat dan hukum adat.

Dengan diberlakukannya UUPA tanggal 24 September 1960, maka diseluruh Indonesia telah dilakukan unifikasi hukum dalam bidang agraria sekaligus mengakhiri semua dualisme hukum, antara hukum barat dan hukum adat.

Adanya pernyataan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.5 Tahun 1960, yang menyebutkan bahwa “ Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat ”

Tetapi dalam hal ini negara tidaklah perlu memiliki, melainkan hanya cukup dengan hak menguasai, oleh karena itu wewenang negara selaku badan penguasa atas bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, adalah hanya wewenang untuk mengatur dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, kekuasaan mengatur ini meliputi baik tanah-tanah yang telah dihaki seseorang atau badan hukum maupun termasuk yang belum.

Dengan adanya hak menguasai dari negara ini, maka setiap pemegang hak atas tanah tidaklah terlepas dari hak menguasai negara tersebut, karena kepentingan nasional adalah diatas kepentingan individu.

Berdasarkan hal tersebut, maka dibebankan kepada pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanahnya dalam rangka menuju kepastian hukum.

Jika dihubungkan dengan upaya Pemerintah dalam rangka penataan kembali, maka pendaftaran hak atas tanah adalah merupakan suatu sarana penting untuk terwujudnya kepastian hukum di seluruh wilayah Republik Indonesia dan sekaligus turut serta dalam penataan kembali penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah².

Di dalam proses pembuatan sertipikat hak atas tanah harus melalui beberapa tahap, salah satunya adalah tahap pengukuran, dalam pengukuran itulah rawan terjadi kekeliruan, misalnya pada waktu dilakukannya pengukuran ataupun penelitian lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah, apalagi dalam wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanah, maka hal tersebut yang nantinya akan mengakibatkan di terbitkannya sertipikat ganda.

Pendaftaran tanah yang dimaksud adalah Pendaftaran tanah yang diatur dalam PP No.24 Tahun 1997, bila dikaji dalam hal tata-cara, pengambilan data, dan penerbitan sertipikat, dapat dijumpai berbagai permasalahan, dan sebagaian permasalahan itu akan saya bahas dalam penulisan ini.

Adapun perumusan masalah dalam rangka skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Problematika yuridis apa saja yang terdapat dalam Pasal 32 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 ?

² Bachtiar Effendie, **pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan pelaksanaannya**, Alumni, Bandung, 1993, h. 5.

2. Bagaimana penyelesaian sengketa apabila terjadi sertipikat hak atas tanah yang ganda ?

2. Penjelasan Judul

didalam penulisan ini diambil judul “ **Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah Menurut PP No.24 Tahun 1997** ”

PP No.24 Tahun 1997 merupakan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA tentang Pendaftaran Tanah dan sekaligus mencabut PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan diatur dalam Lembaran negara republik Indonesia Tahun 1997, No.59, Tambahan lembaran negara republik Indonesia No.3696, dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 8 Juli 1997, serta dinyatakan berlaku secara efektif pada tanggal 8 Oktober 1997.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No.24 Tahun 1997 adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengupulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan 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.

Bidang tanah menurut Pasal 1 angka 2 PP No.24 Tahun 1997 adalah bagaian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas.

Sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 PP No.24 Tahun 1997 adalah surat tanda bukti hak 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.

Sertipikat ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertipikat atau lebih³.

Pembuktian adalah perbuatan untuk membuktikan.⁴

Hak atas tanah adalah hak menguasai atas permukaan bumi (bidang tanah).⁵

PP No. 24 Tahun 1997 adalah peraturan yang mengatur tentang Pendaftaran tanah.

Jadi arti keseluruhan dari “ Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah menurut PP No.24 Tahun 1997 adalah meninjau seberapa kuat pembuktian sertipikat bila terjadi sengketa adanya permasalahan dalam kepemilikan hak atas tanah.

3. Alasan pemilihan judul

Menurut pengamatan sementara bahwa dalam masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, masih banyak yang belum mendaftarkan hak atas tanahnya, hal

³ Ali achmad chomzah, Hukum pertanaha, **seri hukum pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya**, prestasi pustaka, Jakarta, 2002, h. 139.

⁴ **Kamus besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, 1989, h. 133.

⁵ **Ensiklopedia Nasional Indonesia**, jilid 16, Cipta adi pustaka, 1989, h. 65.

tersebut tanpa mereka sadari berakibat bahwa mereka tidak mempunyai jaminan kepastian hukum atas tanah yang mereka kuasai.

Baru di sadari bahwa pendaftaran tanah yang diatur dalam PP No.24 Tahun 1997, belum bersifat sempurna, dalam arti masih ada pengertian atau isi yang masih bersifat abstrak, sehingga menimbulkan berbagai penafsiran.

Atas dasar itulah saya tertarik untuk mengupas aturan dalam PP No. 24 Tahun 1997 yang masih bersifat abstrak, khususnya dalam Pasal 32 ayat (2) nya, dan penanganan terhadap sertipikat ganda, hal tersebut itulah yang menjadi judul dalam penulisan skripsi saya.

4. Tujuan Penulisan

Skripsi ini diajukan sebagai syarat yang harus di penuhi sebagai salah satu kelengkapan untuk memperoleh gelar kesarjanaan dalam studi ilmu hukum di Fakultas Hukum Non-Reguler Universitas Airlangga Surabaya, selanjutnya melalui penulisan skripsi ini di maksudkan untuk memberi informasi kepada masyarakat, terutama tentang pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah menurut PP No.24 Tahun 1997, juga di harapkan semoga skripsi ini dapat digunakan sebagai bahan dalam menentukan kebijakan dalam masalah agraria, khususnya jaminan kepastian hukum dalam sertipikat hak atas tanah.

5. Metode penelitian

Dalam suatu karya ilmiah diperlukan adanya tehnik dan metode yang tepat, agar hasil dari apa yang ditulis dalam bentuk skripsi ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan memperoleh hasil yang obyektif.

Sebagaimana kita ketahui bahwa metode merupakan suatu langkah yang perlu dipergunakan dalam setiap penulisan karya ilmiah, artinya cara untuk memperoleh yaitu dengan menganalisis data, sehingga data yang diolah tersebut dapat relevan dengan apa yang dibahas dalam penulisan karya ilmiah tersebut dan dibutuhkan informasi-informasi yang aktual dan relevan.

Metode yang saya gunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

a. Pendekatan Masalah

Dalam hal ini saya akan mencoba membahas masalah tersebut dengan mempergunakan pendekatan yuridis normatif. Dengan metode ini saya akan berusaha mencari kebenaran terhadap masalah yang timbul dan melakukan pendekatan dengan menjelaskan dan menguraikan masalah dengan disertai penilaian yang mengacu pada aspek ketentuan hukum.

b. Sumber Data

Sebagai penunjang terhadap pendekatan masalah yang timbul, data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan yaitu penelitian dari berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan, untuk mengkaji lebih dalam aturan-aturan hukum yang menyangkut mengenai Pembuktian Sertipikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah Menurut PP No.24 Tahun 1997.

c. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini saya menggunakan tehnik pengumpulan data yaitu dengan cara Wawancara (Interview) untuk mendapatkan informasi dengan proses tanya-jawab secara lisan antara penulis dengan responden.

Data yang diperoleh tersebut kemudian dikelompokkan sesuai dengan masalah yang akan dibahas, yang selanjutnya disusun secara sistematis dengan menggunakan studi yuridis analitis, sehingga dapat diperoleh data yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

d. Analisis Data

Setelah data terkumpul, maka saya akan melakukan suatu pengkajian terhadap data yang diperoleh dari para responden maupun dari studi kepustakaan dengan cara mempergunakan metode deskriptif analitis yaitu menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan rumusan data-data keterangan yang di dapat dalam penelitian lapangan maupun kepustakaan. Kemudian untuk melanjutkan, ditarik kesimpulan terhadap hasil penelitian mengenai Pembuktian Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas Tanah menurut PP No.24 Tahun 1997.

6. Pertanggung Jawaban Sistimatika

Dalam Bab I diletakkan pendahuluan, sebab dalam pendahuluan ini telah diuraikan secara garis besarnya mengenai latar belakang masalah, penjelasan judul, metodologi yang digunakan dan pertanggungjawaban sistimatika, hal mana semata-mata untuk membahas dalam bab-bab berikutnya.

Uraian tentang problematika yuridis yang terdapat dalam Pasal 32 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997, diletakkan dalam Bab II, karena saya akan menjabarkan tentang hal-hal apa saja dari unsur Pasal tersebut yang masih bersifat abstrak, karena di dalam PP No.24 Tahun 1997 maupun dalam pejelasanannya tidak diberikan penafsiran tentang apa yang dimaksud dengan menguasai tanah dan juga tidak memberikan standart tentang itikad baik.

Sedangkan uraian tentang Penyelesaian sengketa apabila terjadi sertipikat ganda pada hak atas tanah, saya letakkan dalam Bab III, karena sengketa terhadap sertipikat harus memahami ketentuan dan unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997, dalam bab ini saya akan menjabarkan tentang hal-hal apa saja yang memungkinkan terjadinya penerbitan sertipikat ganda dan bagaimana penyelesaian apabila terjadi sengketa mengenai sertipikat ganda.

Bab yang terakhir yaitu bab IV merupakan penutup. Yang berisi tentang kesimpulan dan saran, yaitu intisari dari pada beberapa masalah yang telah dibahas dan saran sebagai masukan guna menyelesaikan masalah yang timbul.

BAB II

PROBLEMATIKA YURIDIS PASAL 32 AYAT (2) PP NO. 24 TAHUN 1997

BAB II

PROBLEMATIKA YURIDIS PASAL 32 AYAT (2) PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997

1. Kegiatan Pendaftaran Tanah Menurut PP No 24 Tahun 1997.

Kemajuan pesat dalam pembangunan nasional sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 dipandang tidak lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang telah nyata pada Pembangunan Nasional sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

Dengan menimbang hal tersebut Pemerintah memandang perlu membuat suatu peraturan yang lebih lengkap mengenai pendaftaran tanah yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat untuk adanya jaminan kepastian hukum dan akhirnya pada tanggal 8 Juli 1997, Pemerintah telah mengundangkan PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diatur dalam LNRI Tahun 1997, No. 59, TLNRI, No. 3696. Sebagai hukum positif dan ketentuan pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor. 3 Tahun 1997.

Tiga alasan pokok dilakukannya revisi PP No. 10 Tahun 1961 adalah :

- a. Pensertipikatan tanah baru terlaksana sekitar 35%, sedangkan bidang tanah yang memenuhi persyaratan untuk didaftar semakin bertambah

- b. Kendala pendaftaran tanah yang terletak pada keterbatasan biaya, alat, dan tenaga, disamping bahwa jumlah bidang tanah yang harus didaftar sangat besar dan tersebar dalam daerah yang luas, serta sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat pembuktian yang memenuhi syarat.
- c. Ketentuan hukumnya belum sepenuhnya dapat dijadikan dasar untuk mendukung program pendaftaran tanah yang efektif dan efisien.⁶

Menurut Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah di maksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang 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 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 pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban

⁶ Urip Santoso, Tinjauan singkat tentang pendaftaran tanah, **Majalah Akademika Universitas Sunan Giri Surabaya**, No.20 Th.Ke VII, 1999, h. 12.

mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

Dalam Bab II bagian keempat PP No. 24 Tahun 1997 mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran tanah. Pada Pasal 11 menyatakan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis, dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilakukan adjudikasi yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilakukan terhadap obyek yang belum didaftar berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997.

Ciri dari pendaftaran tanah secara sistematis yaitu pendaftarannya dilakukan secara serentak dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan dan biayanya dibebankan Pemerintah, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis yaitu pendaftarannya dilakukan secara individu atau serentak dan biayanya dibebankan pada pemohon sertifikat.

Pendaftaran secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar dari pada melalui pendaftaran tanah secara sporadik, tetapi pendaftaran tanah secara sistematis memerlukan jangka waktu agak panjang untuk memenuhi dana, tenaga, dan peralatan yang diperlukan.

Disamping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individu atau massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan semakin meningkat kegiatannya. Demikian dikemukakan oleh Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan :

a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

1. Pembuatan peta dasar pendaftaran, yaitu pembuatan peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
2. Penetapan batas bidang-bidang tanah, yaitu penetapan batas-batas terhadap suatu bidang tanah yang akan didaftar.
3. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, yaitu penetapan besarnya luas dan lebar tanah yang akan didaftar.

4. Pembuatan daftar tanah, yaitu pembuatan dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
5. Pembuatan surat ukur, yaitu pembuatan dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftaran .

b. Pembuktian hak dan pembukuannya, kegiatannya meliputi :

1. Pembuktian hak baru, diatur dalam Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997.
2. Pembuktian hak lama, diatur dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997.
3. Pembukuan hak, diatur dalam Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997.

c. Penerbitan sertipikat.

d. Penyajian data fisik dan data yuridis.

e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Selain pendaftaran tanah untuk pertama kali, ada juga kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, yaitu 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. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik dan data yuridis kepada Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya setempat.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dibagi menjadi :

a. Pendaftaran pemeliharaan dan pembebanan hak, meliputi

1. Pemindahan hak.
 2. Pemindahan hak dengan lelang.
 3. Peralihan hak karena pewarisan.
 4. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi, karena hal tersebut dapat ditempuh menurut dua cara, yakni apabila penggabungan atau peleburan tidak didahului dengan likuidasi, maka pendaftarannya dilakukan berdasarkan akta yang membuktikan terjadinya penggabungan atau peleburan tersebut, sedangkan apabila penggabungan atau peleburan tersebut didahului dengan likuidasi, maka pendaftaran pemindahan haknya dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT.⁷
 5. Pembebanan hak.
 6. Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi :
1. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
 2. Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah
 3. Pembagian hak bersama.
 4. Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.
 5. Peralihan dan hapusnya hak tanggungan.
 6. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan Pengadilan.

⁷ Maria S.W.Sumardjono, Kepastian hukum dan Perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, **Makalah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada**, Yogyakarta, 1997, h. 8.

7. Perubahan nama.

Dalam Pasal 57 sampai dengan Pasal 60 PP No. 24 Tahun 1997 diberikan ketentuan mengenai penerbitan sertipikat pengganti, mengenai penerbitan sertipikat pengganti ketentuannya lebih lanjut dalam Pasal 137 sampai dengan Pasal 139 Permen Agraria / Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, untuk penerbitan sertipikat pengganti tidak dilakukan pengukuran maupun pemeriksaan tanah dan nomor hak tidak diubah :

- a. Atas permohonan pemegang hak diterbitkan sertipikat baru, sebagai pengganti sertipikat yang rusak, hilang atau yang masih menggunakan blanko sertipikat yang tidak digunakan lagi. Sertipikat pengganti juga dapat diterbitkan sebagai pengganti sertipikat yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi.
- b. Permohonan hanya dapat diajukan oleh pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah yang bersangkutan. Atau pihak lain yang merupakan penerima hak berdasarkan akta PPAT yang dibuat dalam hal dilakukan pemindahan hak atau peralihan karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi dalam rangka likuidasi ataupun kutipan risalah lelang dalam hal pembelian dalam suatu lelang eksekusi. Dalam hal pemegang hak atau penerima hak sudah meninggal dunia permohonan sertipikat pengganti dapat diajukan oleh ahli warisnya, dengan menyerahkan surat tanda bukti sebagai ahli waris.

- c. Pengganti sertifikat yang rusak atau pembaharuan blankonya dapat segera dilaksanakan dengan penyerahan sertifikat yang diganti. Tetapi penggantian sertifikat yang hilang harus melalui tata-cara untuk mencegah penyalahgunaan kemungkinan penerbitan sertifikat penggantinya. Permohonannya harus disertai pernyataan sumpah oleh pemohon dihadapan Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuknya, mengenai hilangnya sertifikat yang bersangkutan. Diikuti dengan pengumuman satu kali dalam salah satu surat kabar harian setempat atas biaya pemohon, untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.
- d. Penggantian sertifikat dicatat pada buku tanah yang bersangkutan. Oleh Kepala Kantor Pertanahan diadakan pengumuman mengenai telah diterbitkannya sertifikat pengganti tersebut dan tidak berlakunya lagi sertifikat yang lama dalam salah satu surat kabar harian setempat atas biaya pemohon.
- e. sertifikat pengganti diserahkan kepada pihak yang memohon penggantian atau pihak lain yang diberi kuasa olehnya untuk menerimanya.

2. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak.

Dalam pendaftaran hak dikenal adanya dua macam sistem publikasi untuk menentukan kekuatan alat bukti yang dihasilkan yaitu sistem publikasi negatif dan

sistem publikasi positif.⁸ Mengenai sistem publikasi ini dalam literatur ada yang menggunakan istilah stelsel pendaftaran tanah.⁹

Dalam tulisan ini digunakan istilah sistem publikasi sesuai pendapat Boedi Harsono dengan alasan pertama, alat bukti hak atas tanah yang berupa sertifikat mengandung data fisik dan data yuridis tanah, data tersebut diambil dari buku tanah yang menurut hukum yang berlaku apa asasnya dapat diketahui oleh masyarakat umum (asas publisitas / openbaarheid), kedua sistem pendaftaran tanah menurut penulis lebih tepat digunakan untuk menentukan obyek yang didaftar, yaitu apakah haknya yang didaftar (Registration of titles) atau yang didaftar itu perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanahnya yang dituangkan dalam akta (Registration of deed).¹⁰

Berkaitan dengan sistem publikasi ini setiap negara akan berbeda, karena masing-masing negara menentukan sendiri secara bebas sistem manakah yang akan dianut, disesuaikan dengan kondisinya masing-masing, penentu itu termasuk dalam area politik hukum pertanahan yang ditentukan oleh negara dan biasanya dapat diidentifikasi dalam peraturan yang mengaturnya.

Dalam sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka meski ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak pendaftaran atau

⁸ Boedi Harsono, op.cit, h. 80.

⁹ Irawan Soerodjo, **Kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia**, Arkola, Surabaya, 2002, h. 109.

pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak.

Kelebihan sistem publikasi positip, yaitu :

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

Kelemahan sistem publikasi positip, yaitu :

- a. Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya karena tanah tersebut telah ada sertipikat atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi.
- b. Peranan aktif pejabat kadaster memerlukan waktu dan prasarana yang mahal.
- c. Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang pengadilan administrasi.¹¹

Dalam Pasal 35 Land Titles Act Singapura Tahun 1970 dinyatakan, "Except in the case of fraud, no person dealing with a proprietor...is required or in any manner concerned to inquire or ascertain the circumstances in or the considerations for which the current proprietor is or was registered...."¹²

Dalam sistem publikasi positip orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran (the purchaser in good faith and for value), memperoleh dari orang

¹⁰ Sumardji, Sertipikat sebagai alat bukti hak atas tanah, **Majalah Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya**, vol 16 no.1, Januari-Februari 2001, h. 8.

¹¹ Arie S Hutagalung, Penerapan lembaga "RECHTSVERWERKING " untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, **Majalah Hukum dan Pembangunan**, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, nomor 4 Tahun xxx, Oktober-Desember 2000, h.334

¹² Boedi Harsono, op.cit, h. 81.

yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut suatu indefeasible title (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarkan namanya sebagai pemegang hak dalam register, juga jika kemudian terbukti bahwa yang terdaftar.

Dalam Pasal 21 Land Titles Act Singapura disebutkan antara lain, "The registrar shall deliver a duplicate or photographic copy of the folio of the land register to the person named therein as proprietor..." dalam Pasal 25 dinyatakan, "Every folio of the land register...shall be received in all courts as evidence of the particulars therein set forth...and that the person named as proprietor therein...is...entitled to the estate or interest in the land therein specified and described."¹³

Dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan hak, ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli.

Dalam sistem publikasi negatif bukan pendaftaran, tetapi sahnyalah perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli, pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi haknya yang baru.

Dalam sistem ini berlaku asas *nemo plus juris*. Asas ini berasal dari hukum romawi yang lengkapnya "*nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*

¹³ Ibid.

“, orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai.¹⁴

Sistem publikasi negatif murni tidak ada pernyataan bahwa pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat, sehingga selama tidak dapat dibuktikan yang sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam perkara di pengadilan, jadi kelemahan sistem publikasi negatif murni adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain, sehingga belum mempunyai jaminan kepastian hukum.

Kelebihan sistem publikasi negatif, yaitu :

- a. Pemegang hak sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya.
- b. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat.
- c. Tidak ada batasan waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menurut haknya yang telah disertipikatkan pihak lain.

Kelemahan sistem publikasi negatif, yaitu :

- a. Tidak ada kepastian atas keabsahan sertifikat karena setiap saat dapat / mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya.

¹⁴ Ibid, h. 8

- b. Peranan pejabat pendaftaran tanah / kadaster yang pasif tidak mendukung ke arah akurasi dan kebenaran data yang tercantum di dalam sertipikat.¹⁵

Penerapan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah biasanya dibarengi dengan lembaga kadaluwarsa dalam Peraturan mengenai kepemilikan tanah tetapi dalam UUPA tidak mengenal lembaga kadaluwarsa, lembaga tersebut berasal dari sistem hukum barat, sedangkan UUPA didasarkan atas hukum adat, dan karena itu lembaga hukum yang dipergunakan dalam pelaksanaan UUPA hanyalah lembaga-lembaga hukum yang jelas-jelas disebut UUPA dan lembaga hukum adat.

Di dalam hukum adat ada lembaga yang namanya “ *Rechtsverwerking* ” atau “ Kehilangan hak untuk menuntut ”, yang intinya adalah apabila seseorang mempunyai tanah tetapi selama jangka waktu tertentu membiarkan tanahnya tidak terurus, dan itu dipergunakan oleh orang lain dengan itikad baik, dia tidak dapat lagi menuntut pengembalian tanah tersebut dari orang lain tadi. Lembaga tersebut adalah sesuai dengan prinsip yang dianut oleh hukum adat bahwa tanah merupakan milik bersama masyarakat adat yang harus dipergunakan untuk kepentingan masyarakat / anggotanya dan tidak boleh sekedar dimiliki akan tetapi tidak digunakan, sama halnya dengan menelantarkan tanah. Selain itu lembaga “ *Rechtsverwerking* ” tersebut telah mendapat pengukuhan dari Yurisprudesi¹⁶, yaitu :

1. Putusan MA tanggal 10-1-1957 Nomor 210 / K / Sip / 1995 (Kasus di Kabupaten Pandeglang, Jawa Barat) : Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima, oleh karena para

¹⁵ Arie S Hutagalung, op.cit, h. 335

¹⁶ Ibid, h. 337.

penggugat dengan mendiamkan soalnya 25 tahun dianggap telah menghilangkan haknya (*rechtsverwerking*)”.

2. Putusan MA tanggal 24-5-1958 Nomor 329 / K / Sip / 1957 (Kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan) : “ Pelepasan hak (*rechtsverwerking*) : Di Tapanuli Selatan apabila sebidang tanah yang diperoleh secara merimba selama 5 tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh yang bersangkutan, maka hak atas tanah itu dianggap telah dilepaskan. “

3. Putusan MA tanggal 7-3-1959 Nomor 70 / K / Sip / 1955 (Kasus di Kotapraja Malang) : “ Hal kedaluwarso : Suatu tangkisan kedaluwarso dalam perkara perdata tentang tanah, ditolak dengan alasan bahwa penggugat telah berulang-ulang minta dari tergugat untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat.”

Secara eksplisit lembaga serupa itu ada didalam UUPA, yaitu lembaga hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan :

- a. Pasal 27 menyatakan bahwa Hak Milik hapus karena tanahnya di terlantarkan.
- b. Pasal 45 menyatakan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan.
- c. Pasal 40 menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena diterlantarkan.
- d. Pasal 55 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah yang merupakan Peraturan Pelaksanaan UUPA juga menyebutkan “ Hak Pakai hapus karena ditelantarkan.”

Sistem publikasi yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah sama seperti yang digunakan dalam pendaftaran tanah menurut PP No.

10 Tahun 1961, yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif.¹⁷, sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Dalam sistem ini, pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hanya saja dalam PP No. 24 Tahun 1997, pihak yang merasa mempunyai suatu hak atas tanah, dibatasi hanya dalam 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tanah untuk melakukan gugatan dalam rangka mempertahankan haknya. Apabila sertipikat sudah berumur lima tahun atau lebih maka gugurlah hak gugatnya, Menurut Boedi Harsono, gugurnya hak gugat tersebut bukan karena kadaluwarsa tetapi dianggap merelakan diri untuk melepaskan hak atas tanahnya untuk dimiliki oleh orang lain (*rechtsverwerking*). Waktu 5 (lima) tahun tersebut dianggap cukup untuk mengetahui, memikirkan dan memutuskan perbutan yang dianggap dapat mengembalikan haknya yang dikuasai oleh orang lain dengan jalan gugatan ke pengadilan. Konsep *rechtsverwerking* yang diperkenalkan PP No. 24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian kepada dua pihak, yaitu pemegang sertipikat dan pemilik sebenarnya tanah yang bersangkutan.

Tujuan diterapkannya prinsip *rechtsverwerking* adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang dengan itikad baik menguasai atas tanah

¹⁷ Irawan Soerodjo, loc.cit.

dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan sertipikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikannya¹⁸.

Dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 diberikan penjelasan resmi mengenai arti dan persyaratan pengertian “Berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”, itu dijelaskan bahwa sertipikat merupakan surat 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 tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dijelaskan dalam penjelasan pasal tersebut, bahwa selama ini tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukannya perbuatan sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) tersebut bukan hanya berlaku bagi sertipikat yang diterbitkan berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, menurut Pasal 64 PP No. 24 Tahun 1997, ketentuan-ketentuan tersebut juga berlaku terhadap hal-hal yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan PP No. 10 Tahun 1961.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertipikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 bahwa dalam hal batas waktu gugat sertipikat adalah 5 (lima) tahun.

Dengan pernyataan tersebut maka makna dari pernyataan, bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang

¹⁸ Ibid, h. 191.

diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

3. Penafsiran Terhadap Unsur-Unsur Pasal. 32 Ayat (2) PP No.24 Tahun 1997.

Bila kita perhatikan bunyi dari Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, yang berbunyi “ Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut “. Unsur-unsur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, yaitu :

- a. Secara sah.
- b. Adanya obyek.
- c. Telah bersertipikat.
- d. Orang atau badan hukum.
- e. Dengan itikad baik.
- f. Secara nyata menguasainya.
- g. Lebih dari 5 (lima) tahun.

h. Tidak ada yang mengajukan keberatan atau gugatan.

Keseluruhan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 berlaku kumulatif.

Kesemua unsur tersebut tidak satupun diuraikan dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 dan Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 1997, sehingga menimbulkan multi penafsiran, seperti halnya dengan itikad baik, apa dan bagaimana standar dari itikad baik tersebut, kemudian secara nyata menguasainya, dalam hal yang bagaimana yang dianggap sudah sebagai menguasai, apakah menguasai secara fisik atau menguasai secara yuridis ataukah menguasai secara fisik dan yuridis yang telah dianggap menguasai obyek. Dan juga dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, apakah hal tersebut tidak bertentangan dengan bunyi Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa jangka waktu kadaluwarsanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah 90 hari sejak diketahuinya KTUN tersebut.

Hal tersebut berkaitan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Tap MPR No. 3 Tahun 2000, yang menyatakan bahwa “ Sesuai dengan tata urutan Peraturan Perundang-Undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi “

Dalam skripsi ini, saya akan memberi penafsiran terhadap unsur-unsur yang terdapat dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 :

1. Adanya obyek yaitu, Bidang tanah yang termasuk dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf a, b, c PP No. 24 Tahun 1997 keberadaannya benar-benar nyata (bukan hanya fiksi).
2. Telah bersertipikat, yaitu terhadap obyek yang bersangkutan telah memiliki bukti kepemilikan yang isi dari data fisik dan data yuridisnya sesuai dengan surat ukur dan buku tanah.
3. Secara sah, yaitu bukti kepemilikan (sertipikat) tersebut dibuat dan diterbitkan sesuai dengan prosedur yang benar sesuai dengan ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 1997.
4. Orang atau badan hukum, yaitu Subyek yang berhak menguasai tanah, sehingga dapat memiliki atau mempunyai sertipikat.
5. Dengan itikad baik, yaitu memenuhi kriteria itikad baik, antara lain¹⁹ :
 - a. Hak tersebut diperoleh dari tempat transaksi yang lazimnya digunakan.
 - b. Harga beli sesuai dengan harga pasar.
 - c. Pada saat terjadi transaksi, pembeli tidak pernah berprasangka bahwa penjual bukan penguasa tanah.
6. Secara nyata menguasainya, yaitu menguasai bidang tanah ada 3 (tiga) macam antara lain :
 - a. Menguasai secara fisik, yaitu menguasai tanahnya saja. Misalnya : Penyewa rumah.

¹⁹ Lisman Iskandar, Bahan Kuliah Hukum Lembaga Jaminan, 3 november 2003.

b. Menguasai secara yuridis, yaitu pemegang sertipikat tapi tanah atau rumah tersebut disewakan pada orang lain. Misalnya : Pemilik rumah yang disewakan.

c. Menguasai secara fisik dan yuridis, yaitu pemegang hak atas tanah atau rumah dan terhadap tanah atau rumah tersebut ditempati sendiri.

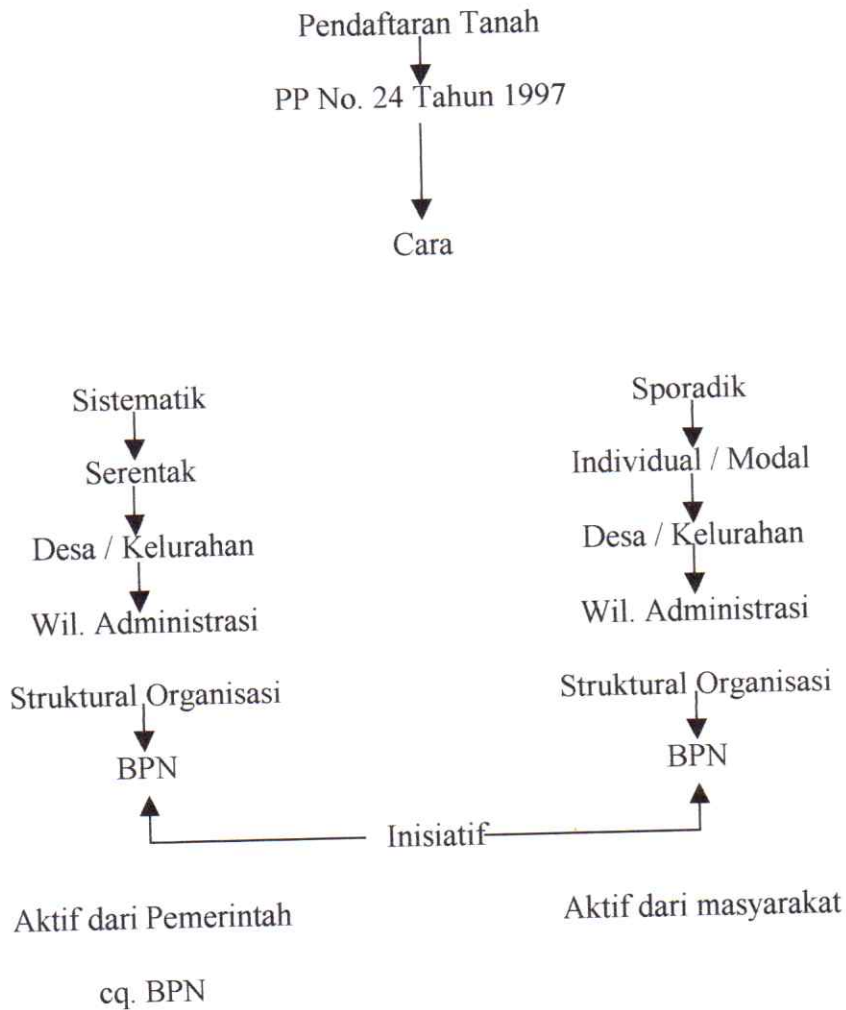
Menurut Maria S.W.Soemardjono menguasai secara fisik, sudah dapat dianggap nyata menguasainya.²⁰

7. Lebih dari 5 (lima) tahun, yaitu sertipikat tersebut telah diterbitkan lebih dari lima tahun, apakah hal tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986, yang menyatakan bahwa kadaluwarsanya KTUN adalah 90 hari sejak diumumkan atau diterbitkannya, jawabnya adalah 5 (lima) tahun yang dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, bukanlah jangka waktu kadaluwarsa dalam sengketa tata usaha negara, melainkan daluwarsa dalam hal kepemilikan hak atas tanah, dan juga lima tahun yang disebut dalam pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 adalah penerapan dari Keputusan MA tanggal 24-5-1958 Nomor 329 / K / Sip / 1957 (Kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan) yang merupakan Yurisprudensi dalam hukum Pertanahan.
8. Tidak ada yang mengajukan keberatan atau gugatan, yaitu selama jangka waktu yang telah ditentukan tidak ada yang mengajukan gugatan secara tertulis kepada

²⁰ Maria S.W.Sumardjono, op.cit, h. 10.

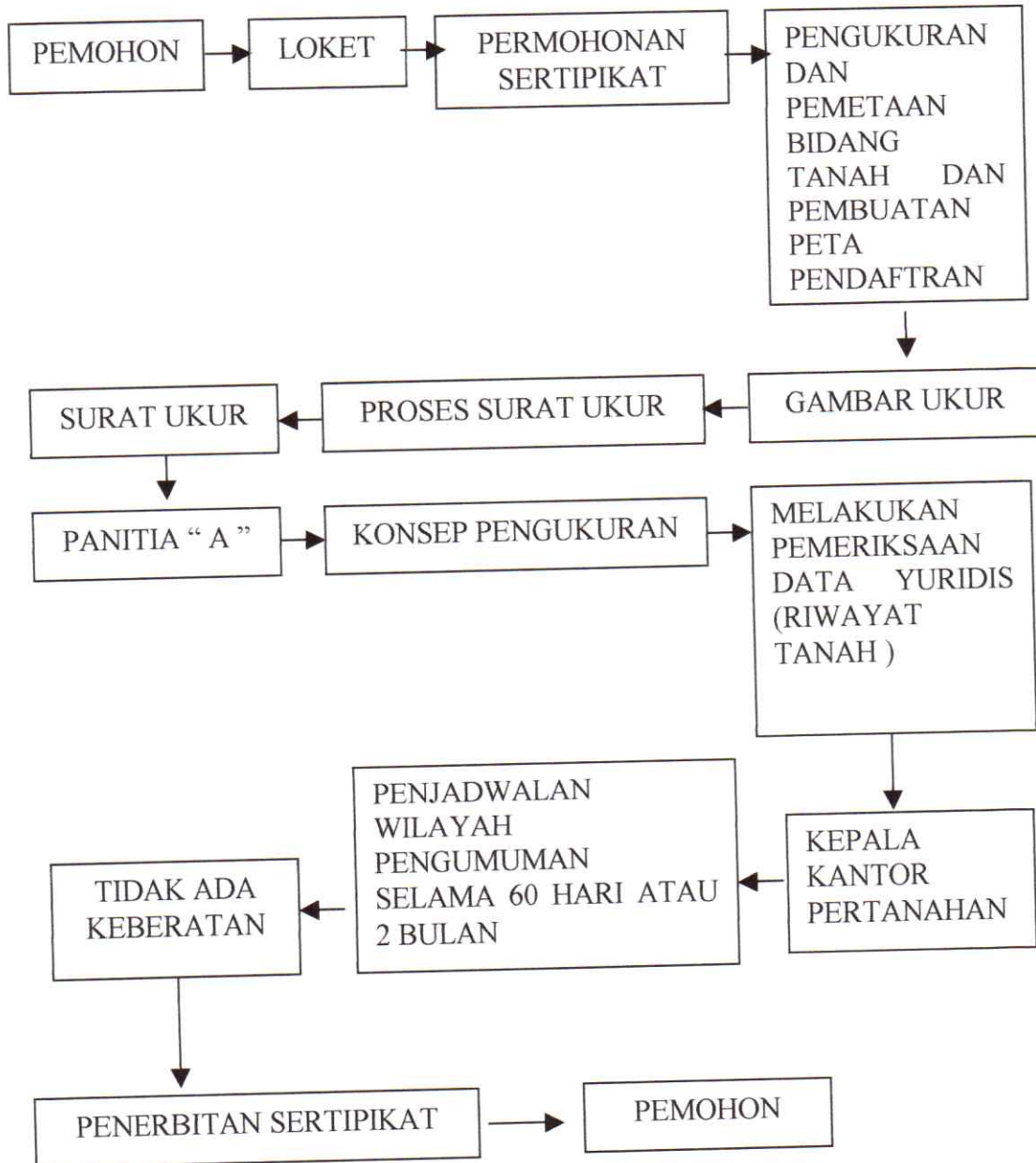
pemegang sertipikat atau kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat untuk mempertahankan haknya.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TATA CARA PENDAFTARAN TANAH²¹



²¹ Irawan Soerodjo, op.cit, h. 118.

MEKANISME / ALUR PROSES PERMOHONAN SERTIPIKAT UNTUK PERTAMA KALI²² :



²² Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan.

BAB III

**PENYELESAIAN SENGKETA
TERHADAP SERTIPIKAT HAK
ATAS TANAH GAN GANDA**

BAB III**PENYELESAIAN SENGKETA TERHADAP SERTIPIKAT
HAK ATAS TANAH YANG GANDA****1. Faktor-faktor Penyebab Terbitnya Sertipikat Ganda.**

Penetapan-penetapan yang sering menyebabkan sengketa pada umumnya adalah perbuatan (Hukum) administrasi yang mengandung kekurangan (kesalahan, kekeliruan, keterlambatan, keganjilan, keanehan dan lain sebagainya) di dalam penetapannya.

Dari banyaknya perbuatan-perbuatan hukum yang mengandung kekurangan tersebut tidak seluruhnya dipersoalkan masyarakat, oleh karena mungkin sikap / perilaku masyarakat kita sebagian besar masih menganut sikap pasif (sikap menerima nasib).

Perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan tersebut bentuknya bermacam-macam, yang dapat digolongkan sebagai berikut :

- a. Perbuatan hukum tersebut dilakukan dibawah wewenangnya, akan tetapi tidak mengindahkan cara-cara atau bentuk-bentuk yang ditentukan oleh peraturan atau ketentuan dasar (proseduril).
- b. Perbuatan tersebut dilakukan dibawah wewenangnya sesuai dengan tata cara dan bentuk yang ditentukan oleh Peraturan (proseduril) akan tetapi isinya bertentangan dengan hukum atau melanggar moral / tata susila.

- c. Perbuatan hukum tersebut dilakukan dibawah wewenangnyanya dan menurut prosedur, akan tetapi keputusan yang diambil mengandung unsur-unsur paksaan, penipuan, kekhilafan serta pengaruh pihak ketiga.
 - d. Perbuatan hukum tersebut dilakukan dibawah wewenangnyanya dan menurut prosedur, akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan.
 - e. Perbuatan hukum tersebut dilakukan dibawah wewenangnyanya dan menurut prosedur, akan tetapi ditambah syarat-syarat yang ternyata syarat tersebut bukan termasuk wewenangnyanya (*detournement depouvoir*), misalnya ijin mendirikan bangunan disertai syarat, ijin tersebut diberikan apabila pemohon mau menyerahkan tanahnya secara cuma-cuma untuk pelebaran jalan.
 - f. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh organ administrasi tersebut tidak jelas wewenangnyanya, baik mengenai materi atau urusan yang diputuskan.
- Bagaimana daya berlaku hukum (*validitas*) dari suatu perbuatan (hukum administrasi) yang mengandung kekurangan, sehingga keputusan yang diambilnya itu mempunyai cacat.

Pada prinsipnya, setiap tindakan hukum administrasi walaupun dilakukan dibawah wewenangnyanya, akan tetapi apabila mengandung kekurangan adalah tidak sah, ini adalah didalam hubungannya dengan asas kepastian hukum (*recht szekerheid*) dan kewibawaan Pemerintah (*wetig gezag*).

Sebagaimana dimaklumi bahwa akhir-akhir ini masalah pertanahan muncul di permukaan dan merupakan bahan pemberitaan di media massa. Pada umumnya motif

dan latar belakang penyebab munculnya kasus-kasus pertanahan tersebut sangat bervariasi, yang antara lain sebagai berikut :

- a. Kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau.
- b. Harga tanah yang meningkat dengan cepat.
- c. Kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan haknya
- d. Iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan Pemerintah.
- e. Masih adanya oknum-oknum Pemerintah yang belum dapat menangkap aspirasi masyarakat.
- f. Adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan materiil yang tidak wajar, atau menggunakan untuk kepentingan politik²³.

Permasalahan di bidang pertanahan bervariasi, salah satu contoh adalah sertifikat ganda, yaitu dimana untuk sebidang tanah di terbitkan lebih dari satu sertifikat terhadap obyek yang sama.

Kriteria dari sertifikat ganda adalah :

- a. Menguraikan satu bidang tanah (obyek) yang sama.
- b. Dalam satu bidang tanah tersebut, diuraikan dengan dua sertifikat atau lebih.
- c. Status hak-nya sama.
- d. Terhadap subyek yang berbeda.

²³ Ali Achmad Chomzah, seri hukum pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, h. 21.

- e. Sertipikat tersebut sama-sama diterbitkan oleh pejabat yang berwenang (sama-sama asli)

Sertipikat ganda terjadi antara lain sebagai akibat dari²⁴ :

- a. Pada waktu dilakukan pengukuran atau penelitian lapangan, pemohon sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas yang salah.
- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.

Untuk mencegah timbulnya sertipikat ganda, maka BPN memprogramkan pengadaan peta pendaftaran tanah, tetapi dengan mengingat pengadaan peta pendaftaran tanah ini, memerlukan dana dan waktu, maka pengadaannya secara bertahap melalui pendekatan pengukuran desa demi desa.

Maka untuk menanggapi persoalan-persoalan tersebut diatas maka diambil dengan jalan musyawarah dari pihak-pihak yang bersengketa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila tidak dapat ditempuh dengan jalan musyawarah, dapat disalurkan melalui proses Pengadilan.

²⁴ Jarot W Muliawan, "Apresiasi kasus pertanahan", **Harian Surya**, 1 Desember 2003, h. 25

2. Kompetensi Peradilan Dalam Hukum Pertanahan.

Pada dasarnya ada 2 (dua) pranata lembaga penyelesaian sengketa, yaitu :

- a. Non-Litigasi (UU No. 30 Tahun 1999).
- b. Litigasi (Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970).

2.1. Non-Litigasi

UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa ditujukan untuk mengatur penyelesaian sengketa diluar forum pengadilan, dengan memberikan kemungkinan dan hak bagi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan persengketaan atau perselisihan atau perbedaan pendapat diantara para pihak, dalam forum yang lebih sesuai dengan maksud para pihak.

Pranata penyelesaian sengketa alternatif pada dasarnya merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa diluar pengadilan, yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang bersengketa. Sebagai konsekuensi dari kesepakatan para pihak yang bersengketa tersebut, alternatif penyelesaian sengketa bersifat sukarela dan karenanya tidak dapat dipaksakan oleh salah satu pihak kepada pihak lainnya yang bersengketa (alternatif penyelesaian sengketa), kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui forum diluar pengadilan harus ditaati oleh para pihak²⁵.

Adapun jenis penyelesaian sengketa alternatif, adalah :

²⁵ Gunawan Widjaja, Alternatif Penyelesaian Sengketa, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h.1.

- a. Mediasi, adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif dimana pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa bersifat pasif dan sama sekali tidak berhak atau berwenang memberikan suatu masukan, terlebih lagi untuk memutuskan perselisihan yang terjadi. Jadi dalam mediasi, mediator hanya berfungsi sebagai penyambung lidah dari para pihak yang bersengketa. Perantaraan yang demikian kadang kala memang diperlukan, baik dalam hal para pihak yang bersengketa tidak mungkin untuk bertemu sendiri karena berbagai faktor yang berada diluar kemampuan mereka, ataupun karena kedua belah pihak “ intentionally ” memang tidak mau bertemu satu dengan lainnya, meskipun mereka dapat bertemu, jika memang dikehendaki. Jadi dalam hal ini sangat jelas bahwa hasil akhir pranata penyelesaian sengketa alternatif dalam bentuk mediasi ini tunduk sepenuhnya pada kesepakatan para pihak.
- b. Konsiliasi, adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan seorang pihak ketiga atau lebih, dimana pihak ketiga yang diikutsertakan untuk menyelesaikan sengketa adalah seseorang yang secara profesional sudah dapat dibuktikan keahliannya. Konsiliasi dalam proses konsiliasi ini, memiliki peran yang cukup berarti, oleh karena konsiliator berkewajiban untuk menyampaikan pendapatnya mengenai duduk persoalan dari masalah atau sengketa yang dihadapi, alternatif cara penyelesaian sengketa yang dihadapi, bagaimana cara penyelesaian terbaik, apa keuntungan dan kerugian bagi para pihak, serta akibat hukumnya. Meskipun konsiliator memiliki hak dan kewenangan untuk menyampaikan pendapatnya secara terbuka dan tidak memihak kepada salah satu

pihak dalam sengketa, konsiliator tidak berhak untuk membuat putusan dalam sengketa untuk dan atas nama para pihak. Jadi dalam hal inipun sebenarnya konsiliator pasif terhadap putusan yang akan diambil atau hasil akhir proses konsiliasi ini. Semua hasil akhir dalam proses konsiliasi ini akan diambil sepenuhnya oleh para pihak dalam sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan di antara mereka.

- c. Arbitrase, merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan pengambilan putusan oleh satu atau lebih hakim swasta, yang disebut dengan arbiter. Disini seorang arbiter, berperan sangat aktif sebagaimana halnya seorang hakim. Ia, dalam hal arbiter tunggal, maupun majelis arbitrase berkewajiban untuk memutuskan sengketa yang disampaikan kepadanya secara profesional, tanpa memihak, menurut kesepakatan yang telah tercapai diantara para pihak yang bersengketa pada satu sisi dan arbiter itu sendiri pada pihak lain. Arbiter haruslah independen dalam segala hal.

Tetapi dalam hal penyelesaian sengketa terhadap pertanahan, hanya dapat diselesaikan melalui jalur Mediasi, dan Konsiliasi.

2.2. Litigasi.

Kompetensi peradilan merupakan salah satu aspek yang penting untuk mencapai suatu kepastian hukum. Kompetensi Peradilan terdiri dari :

1. Kompetensi relatif yang mengatur tentang kedudukan, pengadilan yang mempunyai wilayah (Yuridiksi) manakah yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara.
2. Kompetensi absolut yang mengatur tentang lembaga peradilan yang manakah, yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara dalam hal ini adalah untuk menentukan lingkup peradilannya.

Menurut Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970, di Indonesia terdapat 4 (empat) lembaga kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkup :

- a. Peradilan Umum;
- b. Peradilan Agama;
- c. Peradilan Militer;
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun demikian untuk semua perkara dalam pemeriksaan kasasi atau Peninjauan Kembali diperiksa dan diputuskan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia hal tersebut seperti diatur dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dalam Pasal 28 yang menyatakan :

Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus,

- a. Permohonan kasasi;
- b. Sengketa tentang kewenangan mengadili;
- c. Permohonan Peninjauan Kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selain pengaturan tentang kompetensi mengadili yang diatur oleh Undang-Undang seperti yang diuraikan diatas, Mahkamah Agung Republik Indonesia telah menerbitkan beberapa Surat Edaran yang mempunyai substansi untuk mengatur tentang kompetensi peradilan dalam suatu perkara.

1. Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia tertanggal 14 Oktober 1993

Nomor 223 / Td.TUN / X / 1993, yang pokoknya mengatur tentang :

- a. Keputusan Pejabat TUN mengenai skorsing pegawai tidak bisa menjadi obyek gugatan sengketa TUN oleh karena keputusan tersebut belum merupakan suatu penetapan yang bersifat final kecuali apabila ada peraturan dasar yang mengatur lain dengan melihat secara kasuistis ;
- b. Dalam hal adanya gugatan terhadap suatu keputusan TUN yang ada kaitannya dengan suatu perbuatan OOD (onrechtmatige overheidsdaad) yang menjadi wewenang Peradilan Umum, maka dengan mengingat adanya tenggang waktu pengajuan gugatan dalam sengketa TUN (vide Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986), gugatan harus diajukan terlebih dahulu ke Peradilan Tata Usaha Negara dan diperiksa / diputus sampai tuntas. Setelah itu barulah dapat diajukan gugatan OOD-nya ke Peradilan Umum yang berwenang. Dengan demikian tidak diperkenankan kedua macam gugatan itu berjalan secara bersamaan untuk menghindari putusan yang saling bertentangan antara kedua Pengadilan tersebut yang mempunyai kompetensi absolut masing-masing.

2. Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia tertanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224 / Td.TUN / X / 1993, yang pada pokoknya mengatur :

Dalam hal Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memutus yang amar putusannya menyatakan gugatan Penggugat, tidak dapat diterima karena pemeriksaan serta keputusan dalam upaya administratif mengenai perkara tersebut tidak ada dasar hukumnya, maka dapat ditempuh cara sebagai berikut :

- a. Kalau gugatan Tata Usaha Negara diajukan masih dalam satu lingkungan peradilan (misalnya : Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) bilamana terjadi masalah seperti tersebut diatas dapat ditempuh 2 (dua) cara, yaitu :
 1. Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa perkara tersebut, dan mengeluarkan putusan amarnya “ Memerintahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan memutus gugatan dimaksud ” (vide Pasal 127 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986). Dengan demikian gugatan tersebut dapat langsung diperiksa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.
 2. Atau kalau Penggugat nyata-nyata dengan tegas tidak menyatakan kasasi atas putusan “ Tidak dapat diterima ” atau N.O. yang dijatuhkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut, maka tenggang waktu sisa dihitung sejak putusan Pengadilan Tinggi tersebut diucapkan atau diberitahukan secara sah. Hakim dalam menghitung tenggang waktu harus

bersikap arif dengan memperhatikan hal-hal umpamanya lambatnya mengajukan gugatan tersebut kesalahan dari pihak siapa.

- b. Kalau tenggang waktu tersebut dalam Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986, telah dilampaui karena kekeliruan Penggugat mengenai pemilihan forum, maka persoalan apakah gugatan itu formil dapat diterima atau tidak diserahkan kepada pertimbangan Hakim.

Untuk sengketa KTUN saja tidak terdapat konflik kompetensi, akan tetapi untuk sengketa yang mengandung unsur-unsur KTUN dan sengketa kepemilikan yang merupakan aspek perdata tentang kepemilikan dan aspek pidana dan dalam unsur tersebut para hakim PTUN menganut prinsip-prinsip yang diatur dalam SEMA 223 / Td.TUN / X / 1993 dan SEMA 224 / Td.TUN / X / 1993, yaitu soal pemilikan adalah wewenang hakim perdata sehingga hakim TUN hanya memutus tentang aspek TUN-nya saja²⁶.

Sertipikat tanah sebagai alat bukti yang kuat diterbitkan atau pencatatan peralihan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Kepala Kantor Pertanahan diangkat oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kriteria menurut UU No. 5 Tahun 1986 mengenai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

²⁶ Irawan Soerodjo, op.cit. h. 200.

Pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat dilihat dari rumusan

Pasal 1.6. UU No. 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa :

Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Kepala Kantor Pertanahan merupakan Pejabat Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang atau dilimpahkan kepadanya oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai dimaksud oleh Pasal 6 PP No. 24 Tahun 1997, yang menyatakan :

- (1) *Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.*

Dalam hal Kepala Kantor Pertanahan yang telah memperoleh wewenang atas dasar pendelegasian wewenang Pemerintah tersebut, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, maka Kepala Kantor Pertanahan menurut hukum harus dianggap bertanggung jawab atas terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dan karena ia dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986, bahwa 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, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Dengan demikian, KTUN merupakan dasar lahirnya Sengketa Tata Usaha Negara, Apakah KTUN itu ?, Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 merumuskan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu 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 kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Rumusan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 mengandung elemen-elemen utama sebagai berikut²⁷ :

- a. Penetapan Tertulis
- b. (oleh) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara
- c. Kongkret, Individual
- d. Final
- e. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

²⁷ Philipus M Hadjon et al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Cetakan ke-5, Yogyakarta, 1997, h.68.

Berdasarkan uraian diatas, maka sertipikat merupakan KTUN, karena sertipikat memenuhi unsur-unsur KTUN, maka apabila ada sengketa terhadap sertipikat, dapat digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

2.3. Alur Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah.

Timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan suatu pihak (orang / Badan Hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Akan tetapi terhadap uraian diatas, sebenarnya tujuannya akan berakhir kepada tuntutan bahwa ia adalah yang lebih berhak dari yang lain (prioritas) atas tanah sengketa. Oleh karena itu penyelesaian sengketa hukum terhadap sengketa tersebut tergantung dari sifat masalah yang diajukan .

Macam sifat permasalahan tersebut antara lain :

- a. Masalah / persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau tanah yang belum ada haknya.
- b. Bantahan terhadap sesuatu alas hak / bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
- c. Kekeliruan / kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang / tidak benar.

- d. Sengketa / masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis)²⁸.

Dari berbagai macam sifat masalah tersebutlah, maka proses penyelesaian sengketanya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh suatu keputusan.

Penyelesaian Melalui BPN (Non - Litigasi) :

- a. Pengaduan / keberatan dari masyarakat.

Dalam pengaduan ini biasanya berisi hal-hal dan peristiwa-peristiwa yang menggambarkan pemohon / pengadu adalah yang berhak atas tanah sengketa dengan lampirannya bukti-bukti dan mohon penyelesaian disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya, sehingga tidak merugikan dirinya.

- b. Penelitian dan Pengumpulan data

Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut diatas, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian terhadap berkas yang diadukan tersebut. Apabila data yang disampaikan secara langsung ke Badan Pertanahan Nasional itu masih kurang jelas atau kurang lengkap. Maka BPN akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran kepada kepala wilayah BPN Propinsi dan kantor pertanahan Kabupaten / Kotamadya setempat letak tanah yang disengketakan.

²⁸ Rusmadi Murad, **Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah**, Alumni, Bandung, 1991, h. 23.

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

Jika ternyata terdapat dugaan kuat, bahwa pengaduan tersebut dapat diproses, maka lebih lanjut diselesaikan melalui tahap tentang kemungkinan dilakukan pencegahan mutasi mutandis menyatakan tanah tersebut dalam keadaan sengketa.

Namun apabila pengaduan tersebut tidak mengandung alasan-alasan yang kuat atau masalahnya terlalu prinsipil dan harus menempuh proses lembaga atau instansi lain, maka kepada yang bersangkutan diberitahukan hal-hal tersebut dan ternyata dinyatakan bahwa pengaduan tidak atau belum dapat dipertimbangkan.

c. Pencegahan Mutasi (status quo)

Sebagai tindak lanjut dari penyelesaian sengketa tersebut diatas, kemudian baik atas dasar petunjuk atau perintah atasan maupun berdasarkan prakarsa kepala kantor agraria yang bersangkutan terhadap tanah sengketa, dapat dilakukan langkah-langkah berupa pencegahan / penghentian untuk sementara terhadap segala bentuk perubahan (mutasi).

Maksud dari pencegahan adalah menghentikan untuk sementara waktu segala bentuk perubahan. Kegunaannya yang pertama adalah untuk kepentingan penelitian di dalam penyelesaian sengketa (status quo) oleh karena kalau tidak demikian, penyelesaian sengketa akan mengalami kesulitan di dalam meletakkan keputusannya nanti, misalnya tanah yang dalam keadaan sengketa diperjual-belikan sehingga keputusannya akan merugikan pihak pembeli yang beritikad baik. Kegunaan yang

kedua adalah untuk kepentingan pemohon sendiri, sebab apabila tidak dilakukan penghentian sudah barang tentu pengaduan tersebut tidak berarti²⁹.

d. Pelayanan Secara Musyawarah.

Terhadap sengketa hak atas tanah yang disampaikan ke BPN untuk dimintakan penyelesaian, apabila bisa dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui cara musyawarah. Dalam penyelesaian melalui cara musyawarah ini seringkali BPN diminta sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa.

Dalam hal tercapai penyelesaian secara musyawarah seperti ini, harus pula disertai dengan bukti tertulis sejak permulaan, yaitu dari surat pemberitahuan untuk para pihak, berita acara rapat dan selanjutnya bukti adanya perdamaian dituangkan dalam akta pernyataan perdamaian yang bila perlu dihadapan notaris sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat.

Penyelesaian Melalui Pengadilan (Litigasi) :

Apabila penyelesaian melalui musyawarah diantara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian sengketa secara sepihak dari kepala BPN karena mengadakan serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui peradilan.

²⁹ Ibid, h. 25.

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

Sementara menunggu putusan pengadilan, sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi pejabat tata usaha negara yang terkait untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan (status quo).

Kemudian apabila sudah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap (in kracht van gewijsde), maka kepala kantor pertanahan Kabupaten / Kotamadya setempat melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan / pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah diputuskan tersebut diatas.

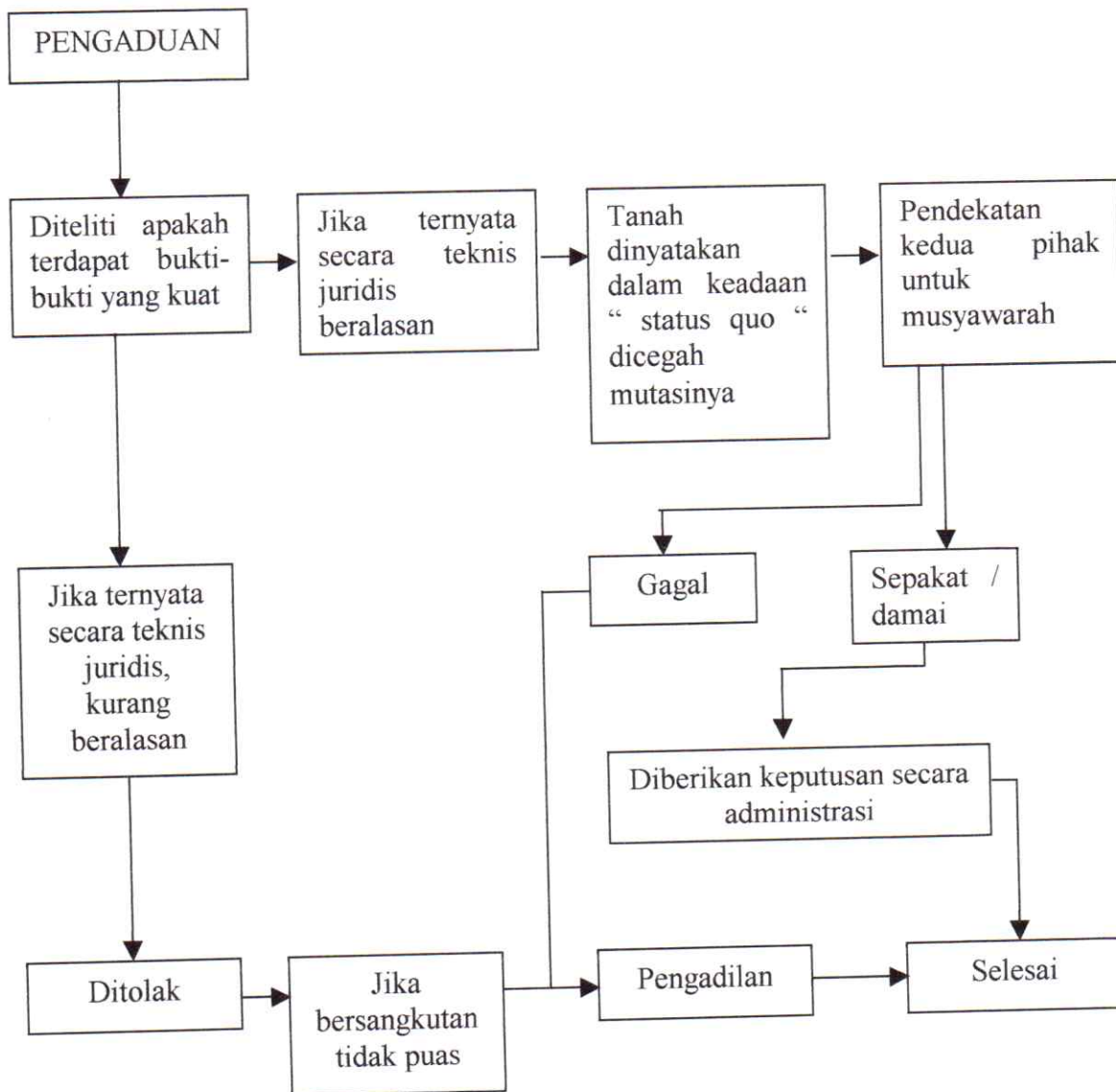
Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai semua data-data yang menyangkut subyek dan beban-beban yang ada diatas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

Kewenangan administrasi untuk mencabut / membatalkan suatu surat keputusan pemberian hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah adalah menjadi kewenangan Kepala BPN termasuk langkah-langkah kebijaksanaan yang akan

diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan (non eksekutable). Semua ini agar diserahkan kepada kepala BPN untuk menilainya dan mengambil keputusan lebih lanjut³⁰.

³⁰ Ali Achmad Chomzah, seri hukum pertanahan III, op.cit, h. 33.

SKEMA PENYELESAIAN³¹



³¹ Rusmadi Murad, op.cit, h. 91.

BAB IV

PENUTUP

BAB IV**PENUTUP****1. Kesimpulan**

- a. Pernyataan dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, dalam hal pihak lain tidak dapat menuntut pelaksanaan hak apabila dalam waktu 5 (lima) tahun tidak mengajukan keberatan, waktu lima tahun tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 yang menyatakan tentang daluwarsanya KTUN adalah 90 hari, karena 5 tahun tersebut merupakan “ *Rechtsverwerking* “ (kehilangan hak untuk menuntut) dan dalam hal lima tahun tersebut adalah penerapan dari Yurisprudensi dalam hukum Pertanahan, yaitu pada Keputusan MA tanggal 7-3-1959 Nomor 70 / K / Sip / 1955 (Kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan), dan juga dalam pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang digugat adalah hak keperdataan dalam hak atas tanah, sedangkan yang diatur dalam pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 adalah daluwarsa dalam hal sengketa KTUN, bukan sengketa dalam pemilikan hak atas tanah.
- b. Untuk penyelesaian sengketa terhadap sertipikat hak atas tanah yang ganda adalah pertama kita harus mempertemukan para pihak yang bersengketa untuk diajak bermusyawarah untuk mufakat dengan bantuan mediator BPN, apabila dalam jalan musyawarah tersebut menemukan jalan buntu (*deadlock*), maka

penyelesaian sengketa tersebut diserahkan pada peradilan yang berkompeten untuk diputuskan.

2. Saran

- a. Dalam pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 maupun Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 1997, tidak dijelaskan mengenai pengertian dari setiap unsur yang tertuang dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, sehingga menimbulkan multi penafsiran, seharusnya pembuat peraturan harus memberikan pengertian yang jelas, sehingga penafsiran semua orang sama.
- b. Agar tidak terjadi sengketa terhadap sertipikat hak atas tanah yang ganda pada masa yang akan datang, diharapkan pada pemohon agar tidak keliru dalam penunjukan batas tanah, dan diharapkan pada pejabat yang berwenang, untuk menjalankan tugasnya dengan benar dan tidak menyalahgunakan kewenangannya.

DAFTAR BACAAN

DAFTAR BACAAN

- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- _____, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*. Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003.
- Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Gunawan Widjaja, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Hutagalung, Arie,S, *Penerapan Lembaga “ Rechtsverwerking “ Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah*, Majalah Hukum dan Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Nomor 4 Tahun XXX, Oktober-Desember, 2000.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002.
- Jarot W Muliawan, “*Apresiasi kasus pertanahan*”, Harian Surya, 1 Desember 2003.
- Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ke-5, Gajah Mada University Press, jogyakarta, 1997.
- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991.
- Sumardji, *Sertipikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah*, Majalah Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Vol. 16, No. 1, Januari-Februari, 2001.
- Sumardjono, Maria.S.W, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1997.
- Urip Santoso, *Tinjauan Singkat Tentang Pendaftaran Tanah*, Majalah Akademika, Universitas Sunan Giri Surabaya, No. 20 Th. Ke VII, 1999.

Ensiklopedia Nasional Indonesia, Jilid 16, Cipta Adi Pustaka, 1989.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.

PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III / MPR / 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LNRI Tahun 1986 No. 77, TLNRI No. 3344.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria), LNRI Tahun 1960, No. 104, TLNRI No. 2043.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, tentang Ketentuan-Ketentuan Kekuasaan Kehakiman, LNRI Tahun 1970 No. 74, TLNRI No. 2951.

Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997, No.59, TLNRI No. 3696.

Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ditetapkan di Jakarta 1 Oktober 1997 dan berlaku sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Putusan MA tanggal 10-1-1957 Nomor 210 / K / Sip / 1995 (Kasus di Kabupaten Pandeglang, Jawa Barat).

Putusan MA tanggal 24-5-1958 Nomor 329 / K / Sip / 1957 (Kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan.

Putusan MA tanggal 7-3-1959 Nomor 70 / K / Sip / 1955 (Kasus di Kotapraja Malang)

Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia tertanggal 14 Oktober 1993 Nomor 223 / Td.TUN / X / 1993.

Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia tertanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224 / Td.TUN / X / 1993.