

- LAW USE - CERTIFICATES
- CIVIL LAW
- DISCRETIONARY, ...

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

44
TAK 63105
Pa
5

TESIS

SERTIPIKAT GANDA DAN UPAYA PENYELESAIANNYA

**WILIE
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**



OLEH :

DYAN LAKSMI PRADYANTI, S.H.

NIM. 030310423 / N

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

**SERTIPIKAT GANDA DAN UPAYA
PENYELESAIANNYA**

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Pada Program
Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum
Universitas Airlangga Surabaya**

OLEH :

**DYAN LAKSMI PRADYANTI, S.H.
NIM. 030310423 / N**

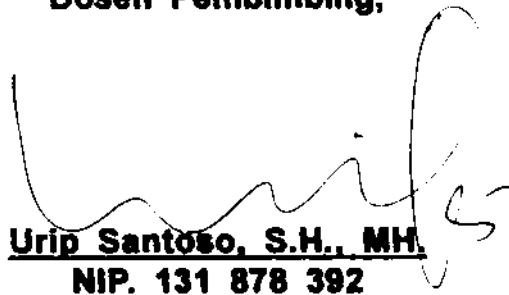
**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

LEMBAR PENGESAHAN

**Tesis ini telah disahkan
Pada tanggal : 30 Agustus 2005**

Oleh :

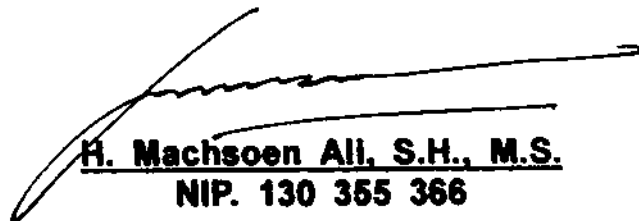
Dosen Pembimbing,



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

Mengetahui :

**Ketua Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya**



H. Machsoen Ali, S.H., M.S.
NIP. 130 355 366

**Tesis ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia
Penguji Pada tanggal 30 Agustus 2005**

Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.

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

2. Sumardji, S.H., M.Hum.

MOTTO

*Dapatkan apa yang anda bisa, dan gengamlah apa yang anda dapatkan:
Inilah batu yang akan mengubah semua timah anda menjadi emas.*

- BENJAMIN FRANKLIN -

PERSEMBAHAN

Tesis ini saya persembahkan kepada:

- Suamiku Joko Susilo, S. T atas segala bentuk bantuan, perhatian, kesabaran, dukungan, cinta dan kasih sayangnya
- Putraku Adhimas Kurnia Ramadhan atas cinta, dukungan dan sukacita tanpa batas yang dihadirkan dalam hidupku.
- Orangtuaku yang selalu mendukung dan menyayangiku Udiyani dan S. Pamungkas Pramono

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, karena atas limpahan rahmat-Nya pada akhirnya penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tesis ini dengan lancar.

Merupakan suatu kebanggaan dan kebahagiaan tersendiri, karena telah mendapat kesempatan menyusun tesis ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Universitas Airlangga Surabaya.

Menyadari adanya keterbatasan pada kemampuan yang merupakan hambatan bagi sempurnanya tesis ini, maka penulis akan menerima dengan senang hati dan rasa hormat atas adanya kritik dan saran yang sifatnya membangun.

Keberhasilan penulis menyelesaikan tesis ini bukanlah kerja mandiri semata dari penulis. Akan tetapi merupakan hasil kerja sama yang dilakukan dengan berbagai pihak yang berkenan mengulurkan tangannya hingga selesai.

Atas kerelaan uluran tangan dan kerja sama yang terjalin dari para pihak, maka dalam kesempatan yang berbahagia ini penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat :

1. Bapak H. Machsoen Ali, S.H., MS, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Bapak Urip Santoso, S.H., MH., selaku Dosen Pembimbing dan Anggota Tim Penguji.

3. Ibu Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS., selaku Ketua Tim Penguji.
 4. Bapak Sumardji, S.H., M.Hum., selaku Anggota Tim Penguji.
 5. Segenap Dosen dan Karyawan Progam Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
 6. Bapak Eko Baskoro, S.E selaku Kasubsi Permohonan Hak Tanah Negara Kantor Pertanahan Kota Surabaya.
 7. Semua pihak yang belum sempat penulis sebutkan dan telah banyak membantu penyelesaian tesis ini.
- Akhirnya, semoga amal baik beliau-beliau tersebut mendapat imbalan pahala dari Allah SWT.

Surabaya, September 2005

Penulis

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL

LEMBAR PENGESAHAN

LEMBAR PERSETUJUAN

HALAMAN MOTTO

HALAMAN PERSEMBAHAN

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Permasalahan dan Rumusan Masalah	1
2. Kajian Pustaka	6
3. Metode Penelitian	
a. Pendekatan Masalah	19
b. Bahan Hukum	20
c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum	20
4. Sistematika Penulisan	20

BAB II PELUANG DALAM PERATURAN PEMERINTAH

NOMOR 24 TAHUN 1997 TERHADAP TERBITNYA

SERTIPIKAT GANDA

1. Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997	23
2. Proses Penerbitan Sertipikat Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997	26
3. Timbulnya Sertipikat Ganda Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997	31

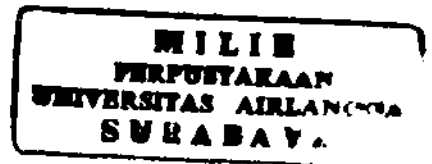
BAB III UPAYA PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP TERBITNYA SERTIPIKAT GANDA

1. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terbitnya Sertipikat Ganda	44
2. Upaya Pencegahan Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda	48
3. Upaya Penyelesaian Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda	51
a. Upaya Penyelesaian Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda Melalui Litigasi	51
b. Upaya Penyelesaian Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda Melalui Non Litigasi	54
c. Upaya Penyelesaian Terhadap Sertipikat Ganda di Kantor Pertanahan Kota Surabaya	62

BAB IV PENUTUP

1. Kesimpulan	65
2. Saran	65

BAB I
PENDAHULUAN



1. Latar Belakang Permasalahan dan Rumusan Masalah

Tanah tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia, dari lahir hingga meninggal dunia setiap orang memerlukan tanah untuk kehidupannya baik dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan sebagainya.

Kebutuhan manusia akan tanah selalu bertambah dengan berbagai kepentingan dan ragamnya. Hal ini bertolak belakang dengan persediaan tanah yang sangat terbatas. Ketidakseimbangan antara persediaan tanah dengan kebutuhan manusia akan tanah tersebut telah menjadikan nilai tanah menjadi tinggi dan menimbulkan berbagai persoalan dengan banyak seginya.

Untuk menjamin kepastian hukum guna mencegah timbulnya permasalahan mengenai tanah, maka oleh Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum serta memberikan perlindungan hukum.

Ketentuan Pendaftaran Tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 19 UUPA mengatur kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, yang selanjutnya menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA, ketentuan pelaksanaan pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP). Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan

disini semula adalah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (yang berlaku selama 27 tahun), yang kemudian Peraturan Pemerintah tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah ini diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan diberlakukan secara efektif mulai tanggal 8 Oktober 1997 (sebagai revisi atas Peraturan Pemerintah 10/1961). Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permenag Agraria/Kepala BPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pemerintah menyelenggarakan Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, yaitu menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah dan untuk kebutuhan Pemerintah sendiri, yaitu sebagai pelaksanaan tertib administrasi pertanahan. Pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah dengan jalan menerbitkan suatu surat tanda bukti hak atas tanah (sertipikat) yang terdiri dari salinan Buku Tanah dan Surat Ukur. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang menyebutkan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA diatur kewajiban bagi pemegang Hak Milik (HM), pemegang Hak Guna Usaha (HGU), dan pemegang

Hak Guna Bangunan (HGB) untuk mendaftarkan hak atas tanahnya termasuk perubahan-perubahan menyangkut subyeknya, status haknya dan perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanahnya.

Dengan dilaksanakan pendaftaran tanah tersebut, maka :¹

- a. mereka yang mempunyai tanah dengan mudah akan dapat membuktikan hak atas tanah yang dikuasai dan dipunyainya. Kepada mereka masing-masing diberikan surat tanda bukti hak oleh Pemerintah ;
- b. mereka yang memerlukan keterangan yang dimaksud di atas, yaitu calon pembeli, calon kreditur yang akan menerima tanah sebagai jaminan, akan dengan mudah memperolehnya, karena keterangan-keterangan tersebut yang disimpan di kantor penyelenggara pendaftaran tanah terbuka untuk umum, artinya dapat mengetahui dengan melihat sendiri daftar dan dokumen yang bersangkutan atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang diperlukan dari kantor tersebut.

Kepastian subjek dan objek hak atas tanah diperlukan dalam lalu lintas hukum, sehingga oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran hak atas tanah yang kegiatannya meliputi :⁴

- a. bidang yuridis,
- b. bidang teknis geodesi dan
- c. bidang administrasi atau tata pendaftaran tanah.

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 71.

² *Peraturan Perundang-undangan Pertanahan Bidang Pendaftaran Tanah*, Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah, 1981 Jilid 1, Bab I h. 31

Kegiatan di bidang yuridis berupa usaha pengumpulan keterangan mengenai status hukum dari tanah, pemegang haknya serta beban lain di atas bidang tanah itu. Di bidang teknik geodesi dilakukan pengumpulan data fisik objek hak yang kegiatan-kegiatannya meliputi pengukuran dan pemetaan batas-batas bidang tanah hingga diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tiap bidang tanah. Sedangkan kegiatan di bidang administrasi berupa pembukuan dari hasil kegiatan yang disebut terdahulu dalam suatu daftar umum, yang dipelihara secara terus menerus sehingga pembukuan tersebut merupakan arsip yang hidup dan otentik.

Ketiga bidang kegiatan tersebut sangat erat hubungannya satu sama lain, sehingga tidak ada yang dapat diabaikan melainkan perlu perhatian yang sama cermat dan seksama. Penanganan yang kurang teliti dalam menangani salah satu dari ketiga bidang tersebut dapat mengakibatkan permasalahan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Berbagai permasalahan pertanahan yang timbul, semuanya tidak terlepas dari kondisi administrasi pertanahan di waktu yang lampau. Kondisi tersebut disebabkan kurang tertibnya bukti-bukti pemilikan tanah, bahkan sebagian besar hak atas tanah belum terdaftar, disamping masih banyaknya ketentuan pelaksanaan UUPA yang belum diatur secara tuntas. Mengingat pentingnya tertib dalam administrasi pertanahan, maka hal tersebut dalam perkembangannya menjadi salah satu tujuan bidang pendaftaran tanah yang termuat dalam Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 dalam rangka pemberian sertipikat hak atas tanahnya.

Masalah pendaftaran tanah yang muncul ini mempunyai akibat luas bagi masyarakat, diantaranya dapat mengurangi kepercayaan terhadap alat-alat bukti pemilikan tanah, khususnya sertipikat hak atas tanah. Seringnya terdengar berita-berita mengenai sertipikat palsu, sertipikat aspal, sertipikat tumpang tindih atau sertipikat ganda yang sungguh memprihatinkan. Untuk itu, dalam mengatasi masalah tersebut diperlukan usaha-usaha yang sungguh-sungguh. Upaya-upaya yang selama ini dilakukan melalui saluran hukum, perlu diteruskan dan ditingkatkan, disamping upaya-upaya penertiban dan pelayanan administrasi di dalamnya yang lebih memberikan kepastian hukum, termasuk tuntutan pemberian sertipikat sebagai alat bukti yang kuat bagi pemilikan hak atas tanah.

Terjadinya penyimpangan yang berkaitan dengan fungsi sertipikat dan proses pensertipikatan tanah memang tidak sepenuhnya kesalahan dibebankan pada para pelaku penyimpangan sertipikat, tapi pada kasus tertentu aparat Pemerintah yang terkait dengan tugas pensertipikatan tersebut, seperti Kantor Pertanahan, Lembaga Perbankan, Notaris/PPAT, Camat, Lurah telah ikut juga mendorong terjadinya penyimpangan. Paling tidak sikap dan tindakan yang kurang hati-hati baik yang disengaja maupun tidak disengaja dari aparat telah memberikan peluang bagi anggota masyarakat untuk melakukan penyimpangan. Begitu juga karena keengganan aparat yang terkait untuk meneliti kebenaran subyek dan obyek tanah. Hal-hal tersebut merupakan celah-celah dan peluang yang dapat dimanfaatkan para oknum untuk memperoleh keuntungan pribadi dengan memanfaatkan sertipikat sebagai sarananya.

Salah satu permasalahan pendaftaran tanah yang timbul adalah adanya surat tanda bukti hak atas tanah ganda (sertipikat ganda) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Masalah sertipikat ganda ini sering menjadi masalah pertanahan yang sulit diselesaikan, karena dalam satu bidang tanah seharusnya tidak boleh terbit lebih dari satu sertipikat.

Terbitnya sertipikat ganda dapat memberikan peluang kepada pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan dari adanya sertipikat ganda yang sekaligus juga merugikan pihak lain dan menimbulkan sengketa yang sering harus diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Dari uraian latar belakang tersebut, penulis ingin mengkaji lebih dalam lagi mengenai sertipikat ganda hak atas tanah tersebut dengan mengajukannya sebagai bahan tesis dengan membatasi pada permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Apakah Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 memberikan jaminan kepastian hukum bagi terbitnya sertipikat ?
2. Bagaimana upaya penyelesaian terhadap terbitnya sertipikat ganda ?

2. Kajian Pustaka

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar menjadi 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.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, melaksanakan pendaftaran tanah, dilakukan dengan berdasarkan pada asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Pelaksanaan Pendaftaran tanah sesuai Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 11 meliputi 2 (dua) kegiatan, yaitu :

1. kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*opzet atau initial registration*).
2. kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*bijhouding atau maintenance*).

Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah untuk yang pertama kali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dilaksanakan dengan 2 (dua) cara, yaitu

1. Pendaftaran Tanah secara Sistematis dan Berkelanjutan.
2. Pendaftaran Tanah secara Sporadik.

Obyek Pendaftaran Tanah yang ditetapkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 adalah :

1. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
2. tanah Hak Pengelolaan.
3. tanah Wakaf.
4. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
5. Hak Tanggungan.

6. Tanah Negara yang pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan dalam daftar tanah tanpa menerbitkan sertipikat.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), namun dalam pelaksanaannya adalah para kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

Kadaster berasal dari istilah bahasa latin *capitastrum* yang artinya suatu daftar pajak tanah Romawi. Kadaster merupakan suatu istilah teknis dari bahasa Belanda untuk suatu rekaman yang menunjukkan letak, luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kadaster merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan sebagai rekaman yang berkesinambungan.³

Menurut kamus hukum yang disusun oleh R. Subekti dan R. Tjitrosoedibyo, pengertian kadaster adalah :⁴

Pendaftaran tanah, suatu lembaga yang ditugaskan menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan maksud untuk menetapkan identifikasi tiap-tiap potongan tanah (persil) dan mencatat tiap-tiap pergantian pemilik (pemindahan hak milik), begitu pula hak-hak kebendaan yang membebani tanah-tanah itu, seperti hipotik, pengabdian tanah dan lain-lain; juga hak-hak kebendaan lainnya atas tanah; guna bangunan; guna usaha dan lain-lain.

Dahulu sebelum ilmu geodesi berkembang, pendaftaran bidang-bidang tanah diselenggarakan dengan cara yang kuno, yaitu tanpa didasarkan pada pengukuran dan pemetaan dari bidang-bidang tanah itu, bila diadakan peta-peta dari bidang-bidang tanah, itu hanyalah merupakan peta-peta kasar saja karena peta-peta tersebut tidak dibuat berdasarkan pengukuran yang seksama.

³ Parlindungan, AP, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 18-19.

⁴ Subekti dan Tjitrosoedibyo, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1989, h. 65.

Kebutuhan manusia akan tanah dalam kehidupan menuntut bahwa pendaftaran bidang-bidang tanah harus dapat dilakukan dengan cara yang lebih baik, yang hasilnya lebih dapat memberikan kepastian hukum, yaitu dengan dilakukan pendaftaran yang didasarkan pada pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang tanah tersebut.

Hal tersebut diatur dalam Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang meliputi :

- a. pembuatan peta dasar pendaftaran;
- b. penetapan batas bidang-bidang tanah;
- c. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta
- d. pendaftaran;
- e. perubahan daftar tanah;
- f. pembuatan surat ukur.

Berdasarkan tujuannya, kadaster dibedakan dalam 2 (dua) macam, yaitu :⁵

1. kadaster pajak (*fiscale cadastre*), yaitu kadaster untuk keperluan pemungutan pajak yang adil dan merata. Pengukuran bidang-bidang tanah untuk keperluan pajak tidak perlu dilakukan secara teliti, karena harga tanah pada dasarnya hanya diperoleh secara taksiran atau perkiraan harga pasar. Hal ini berbeda dengan
2. kadaster hak (*recht cadastre*), yaitu suatu kadaster yang diadakan untuk kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang tanah yang dimiliki

⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) di Indonesia*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta 2003, h. 9.

orang dengan sesuatu hak, sehingga diperlukan pengukuran yang cermat, khususnya letak posisi batas-batas bidang tanah satu sama lainnya.

Tujuan dari kadaster hak (*recht cadastre*) adalah menjamin kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang-bidang tanah hak, oleh karena itu pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah harus diselenggarakan secara teliti, batas-batas serta letak bidang-bidang tanah itu harus setiap waktu dapat ditetapkan/direkonstruksi kembali di lapangan.

Kadaster dengan kekuatan bukti adalah suatu kadaster dengan peta-peta yang membuktikan batas-batas bidang-bidang tanah yang ditetapkan didalamnya sebagai batas-batas yang sah menurut hukum. Peta-peta kadaster yang demikian disebut sebagai peta-peta yang mempunyai kekuatan bukti.⁶

Pemberian kekuatan bukti pada peta-peta kadaster harus dilakukan dengan undang-undang atau peraturan lain berdasar kuasa undang-undang. Jika ada orang yang menggugat kebenaran dari letak serta batas-batas sesuatu bidang tanah yang telah ditetapkan dalam peta-peta kadaster itu, maka orang itu harus membuktikan gugatannya. Selama ia tidak dapat mengemukakan bukti-bukti yang meyakinkan, maka bagi hakim letak serta batas-batas bidang tanah itu sebagaimana dalam peta kadaster akan merupakan letak serta batas-batas yang sebenarnya.

Pemberian kekuatan bukti pada peta-peta kadaster dengan undang-undang hanya dapat dipertanggungjawabkan, jika dipenuhi 2 (dua) syarat sebagai berikut, yaitu :⁷

⁶ Ibid, h. 10

⁷ Harmanoes, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Dirjen Agraria Jakarta, 1981, h. 38-39

- a. batas-batas yang diukur dan dipetakan pada peta-peta kadaster adalah batas-batas yang sebenarnya, yaitu hanya jika batas-batas itu telah mendapat persetujuan dari pihak-pihak yang bersangkutan, dalam hal ini pemilik tanah dan para pemilik tanah yang berbatasan. Penetapan batas-batas itu dengan sendirinya harus dilakukan di lapangan oleh pejabat Pemerintah bersama-sama dengan pemilik tanah dan dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan. Penetapan batas demikian disebut penetapan batas secara kontradiktur⁶ (*contradictoire delimitatie*). Jika penetapan batas-batas ada yang tidak dapat ditetapkan secara kontradiktur, maka penetapan batas tersebut harus dilakukan dengan keputusan hakim.
- b. batas-batas yang telah diukur dan dipetakan pada peta-peta kadaster harus dapat ditetapkan kembali (direkonstruksi kembali) di lapangan sesuai dengan keadaannya pada waktu batas-batas itu ditetapkan dan diukur.

Dengan ketentuan tersebut, maka kadaster dengan kekuatan bukti tidak dapat diselenggarakan dengan peta-peta situasi atau peta-peta kasar.

Kadaster dengan kekuatan bukti selain menjamin kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang-bidang tanah sehingga dapat untuk menyelesaikan dengan mudah perkara-perkara mengenai letak batas tanah yang

⁶ Subekti dan Tjitrosoedibyo, *Kamus Hukum, Pradnya Paramita*, Jakarta, 1989, h. 60. Kontradictoir artinya : atas bantahan, dengan memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak yang berperkara : putusan yang diambil setelah kedua belah pihak diberi kesempatan untuk saling membantah, sebagai lawan dari putusan verstek, yaitu putusan yang dijatuhkan diluar hadirnya tergugat. Maksudnya kedua belah pihak dalam hal penetapan batas bidang tanah adalah antara pemilik tanah dengan para pemilik tanah yang berbatasan, jadi bisa beberapa pihak. Setelah pihak-pihak tersebut tidak saling membantah, maka batas bidang tanah dapat ditetapkan dan selanjutnya diukur. Data pengukuran tersebut disimpan sebagai arsip hidup yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai alat bukti apabila dikemudian hari terjadi sengketa batas.

sebenarnya antara dua atau lebih bidang-bidang tanah, dapat pula digunakan seseorang untuk memperoleh suatu hak atas sebidang tanah.

Bagi seseorang yang akan membeli sesuatu hak atas sebidang tanah peta-peta kadaster, ini akan merupakan alat bukti untuk meneliti kebenaran dari keterangan yang diberikan oleh pihak penjual mengenai letak tanah, letak batas-batasnya serta luas dari bidang tanah yang akan dibelinya itu.

Kelemahan dari kadaster dengan kekuatan bukti adalah terletak pada masalah penetapan batas yang harus dilakukan secara kontradiktur, karena penetapan batas secara kontradiktur dapat menghambat pelaksanaan pengukuran dan pembuatan peta-peta kadaster. Untuk mengumpulkan para pemilik tanah yang berbatasan guna penetapan batas tidak selalu mudah, khususnya dikota-kota besar atau tanah kosong.

Seringkali pengukuran bidang tanah terpaksa ditunda beberapa kali karena salah satu pihak atau beberapa pihak berhalangan datang pada waktu yang telah ditetapkan untuk menunggu lengkapnya kehadiran pemilik tanah yang berbatasan.

Demikian pula apabila diantara para pemilik tanah yang berbatasan tidak memperoleh kata sepakat dengan letak yang sebenarnya dari suatu batas, maka penetapan batas itu harus diserahkan ke hakim.

Penetapan batas oleh hakim tidak selalu mudah, umumnya akan menyita waktu. Apabila banyak sengketa batas yang harus diselesaikan oleh hakim, maka pembuatan peta-peta kadaster akan berjalan lambat, oleh karena itu para pejabat kadaster harus berupaya untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa dengan jalan musyawarah.



Sertipikat Hak atas Tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran hak atas tanah, termasuk di dalamnya perubahan-perubahan menyangkut subyeknya, status haknya dan perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanahnya merupakan 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.⁹

Sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 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.

Sertipikat merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasaan tanah yang hasilnya akan merupakan alas hak pada pendaftaran pertama dan proses-proses peralihan hak selanjutnya.¹⁰

Sertipikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertipikat, yang terjadi tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Menurut Soni Harsono, Kepala Badan Pertanahan Nasional, sebenarnya dalam sistem hukum tanah di Indonesia, pemilikan bersama sertipikat untuk sebidang tanah dimungkinkan, terutama jika sebidang tanah dipunyai secara bersama-sama oleh beberapa orang. Namun, persoalan akan menjadi berbeda jika penerbitan lebih

⁹ Arie S. Hutagalung, **Makalah Penerapan Lembaga "Rechtsverwerking" Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah**, disampaikan dalam Seminar "Menuju Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dengan Sistem Publikasi Positif", Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta 17 April 2000.

¹⁰ H. Memet S. Rustandardinata, **Makalah Peranan PPAT Dalam Upaya Pendaftaran Tanah Untuk Mencapai Kepastian Hukum**, Makalah Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992.

dari satu sertipikat tersebut merupakan suatu tindakan yang sengaja direkayasa untuk tujuan tertentu, sehingga menimbulkan ketidaktertiban administrasi pertanahan dan merugikan pihak lain. Terjadinya sertipikat ganda/tumpang tindih disebabkan pula karena belum lengkapnya peta dasar pendaftaran.¹¹

Sertipikat Ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, sehingga satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam itu disebut pula sebagai sertipikat tumpang tindih, baik tumpang tindih seluruh bidang tanah maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut. Sertipikat-sertipikat tersebut dibuat dan dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan setempat. Hal tersebut bisa terjadi karena sertipikat-sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi dari daerah tersebut. Apabila peta-peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada tiap Kantor Pertanahan dibuat dan atau semua pembuatan sertipikat gambar situasi/surat ukurnya dipetakan didalam peta-peta yang ada, maka kemungkinan terjadinya sertipikat ganda ataupun sertipikat tumpang tindih akan kecil sekali.¹²

Sertipikat ganda adalah sertipikat tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan lebih dari satu terhadap bidang tanah yang sama, yang subyek haknya bisa sama atau berlainan dan obyek haknya bisa tumpang tindih secara menyeluruh atau sebagian. Dua atau lebih sertipikat tanah yang terbit diatas tanah yang sama ini lazim dikenal dengan tumpang tindih (overlapping) sertipikat yang

¹¹ Soni Harsono, Kepala Badan Pertanahan Nasional, **Makalah** Dalam Pengarahan Pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992

¹² Supranowo, Badan Pertanahan Nasional, **Makalah** pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992, h.9-10.

membawa akibat ketidakpastian hukum pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.¹³

Sertipikat Palsu adalah sertipikat yang data untuk pembuatan sertipikatnya palsu atau dipalsukan demikian juga tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota juga dipalsukan, termasuk pula blangko yang dipergunakan untuk membuat sertipikatnya merupakan blangko yang palsu, yaitu bukan blangko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.¹⁴

Sertipikat-sertipikat palsu dapat diketahui dari Buku Tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat karena data yang ada pada sertipikat tidak akan sesuai dengan yang ada pada Buku Tanah. Umumnya sertipikat palsu dibuat terhadap tanah-tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tanah yang cukup tinggi dan juga terhadap tanah-tanah yang sertipikatnya masih mempergunakan blangko sertipikat yang lama.

Disamping sertipikat palsu sebagaimana diuraikan diatas, terdapat pula sertipikat yang asli tapi palsu yaitu sertipikat yang secara formil diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertipikat tersebut palsu.¹⁵ Sertipikat semacam itu tentunya harus dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku serta ditarik dari peredaran setelah dibuktikan pemalsuannya melalui proses pengadilan. Upaya yang dapat dicegah untuk menghindari terjadinya sertipikat yang asli tapi palsu ini antara lain adalah dengan

¹³ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*, Alumni Bandung 1993, h. 73

¹⁴ Supranowo, *loc. Cit*, h. 7

¹⁵ *Ibid*, h. 9

meningkatkan kecermatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan dan penerbitan sertipikat, misalnya sebelum menerbitkan sertipikat, Petugas Kantor Pertanahan setempat dapat melakukan cek fisik di lapangan untuk memastikan data-data yang ada valid.

Sistem Publikasi yang digunakan dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu sistem 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. Bukan sistem publikasi negatif murni, karena dalam sistem publikasi negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak, serta tidak akan ada pernyataan dalam pasal-pasal tersebut diatas bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat. Dinyatakan pula sistem publikasi mengandung unsur positif, hal tersebut dapat kita lihat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharaannya dan penerbitan sertipikat haknya. Jadi walaupun sistem publikasinya negatif tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara seksama agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.¹⁶

Dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa sertipikat sebagai alat bukti yang kuat, artinya bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data

¹⁶ Boedi Harsono, *Op Cit.*, h. 463-464.

yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data-data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Kata 'kuat' dalam pengertian pasal tersebut di atas bahwa sertipikat tanah yang diberikan itu 'tidak mutlak' kekuatannya, yang membawa akibat hukum, bahwa segala apa yang tercantum di dalamnya adalah dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang dapat membuktikan keadaan sebaliknya baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Dengan kata lain, sertipikat masih dapat digugurkan.

Namun hal tersebut diatas, telah pula dilindungi oleh Pemerintah, seperti dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu bahwa :

"dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 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 pada pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut."

Hal ini berarti bahwa sertipikat juga berfungsi sebagai alat bukti yang mutlak, artinya apabila sertipikat tersebut diterbitkan secara sah, tanahnya diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata, maka dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut tidak ada pihak lain yang dapat mengajukan gugatan ke pengadilan atau keberatan ke Kepala Kantor Pertanahan atas tanah tersebut¹⁷

¹⁷ Urip Santoso, Tinjauan Singkat Tentang Pendaftaran Tanah, *Majalah Akademika*, Fakultas Hukum Universitas Sunan Giri Surabaya, Surabaya, h. 12

Bunyi dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut juga menegaskan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan mutlak, karena tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan menjadi tampak dan dapat dirasakan arti praktisnya. Ketentuan tersebut juga tidak mengurangi asas pemertian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagai sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan.¹⁸

Permasalahan selalu timbul bilamana orang yang secara nyata menguasai sesuatu bidang tanah belum tentu merupakan orang yang berhak atas tanah itu dan letak serta batas-batas bidang tanah yang ditunjuk atau terlihat oleh orang yang menguasainya belum tentu pula batas yang sebenarnya.

Untuk mengatasi persoalan tersebut oleh Pemerintah di berbagai negara menyelenggarakan suatu asas dalam pendaftaran tanah, yaitu :¹⁹

1. Asas Specialiteit.

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

¹⁸ Boedi Harsono, Op. Cit. h.465.

¹⁹ Soedikno Mertokusumo, **Hukum dan Politik Agraria**, Universitas Terbuka, Jakarta. 1998, h. 9.9

Asas specialiteit ini dalam UUPA dimuat dalam kegiatan pengukuran, perjetaar., pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah. Asas ini ditujukan kepastian data fisik mengenai tanah itu sendiri yang menyangkut letak, luas dan batas-batas tanah.

2. Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)

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

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

Tujuan pengumuman mengenai hak-hak atas tanah yang meliputi publisitas dan spesialitas tersebut adalah untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, baik mengenai subjek maupun objeknya.

3. Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Pendekatan masalahnya dilakukan secara statute approach yaitu yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

b. Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini ada 2 (dua) macam, yaitu :

1. Bahan Hukum Primer

Peraturan Perundang-undangan di bidang Pertanahan dan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang diperoleh dengan penelitian kepustakaan, berupa buku-buku literatur, majalah hukum, jurnal, makalah, artikel, hasil penelitian.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Langkah awal pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang pertanahan, selanjutnya dilakukan inventarisasi yang berasal dari literatur-literatur, hasil penelitian, surat kabar, majalah, artikel dari media massa termasuk internet yang berhubungan dengan permasalahan. Selain itu kemudian melakukan wawancara maupun diskusi dengan pejabat pada instansi Kantor Pertanahan di Kota Surabaya yang bidang tugasnya berkaitan dengan masalah pertanahan sebagai data penunjang bahan hukum.

4. Sistematika Penulisan

Penulisan Tesis ini disusun dalam sistematika sebagai berikut :

Bab I, menjelaskan tentang latar belakang dan rumusan permasalahannya. Dilanjutkan dengan kajian pustaka (yang dipergunakan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan), metode penelitian yang terdiri dari pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum, karena Bab I ini merupakan bab pendahuluan.

Bab II, membahas mengenai permasalahan pertama, yaitu mengenai jaminan kepastian hukum dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terhadap terbitnya sertipikat ganda dengan menguraikan tentang pendaftaran tanah di Indonesia dan proses penerbitan sertipikatnya menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 serta pasal-pasal dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang rawan dalam menimbulkan sertipikat ganda.

Bab III, membahas mengenai permasalahan kedua, yaitu mengenai sertipikat ganda dengan mengemukakan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda, upaya-upaya yang harus dilakukan dalam pencegahan sertipikat ganda dan upaya-upaya dalam menyelesaikan kasus sertipikat ganda.

Bab IV, berisi kesimpulan mengenai apa yang telah didapat dalam penulisan tesis ini dan saran mengenai apa yang sebaiknya dilakukan guna mencegah dan menyelesaikan sertipikat ganda, yang merupakan isi dari bab penutup.

BAB II

**JAMINAN KEPASTIAM HUKUM DALAM PERATURAN
PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TERHADAP
TERBITNYA SERTIPIKAT GANDA**

1. Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Hasil akhir dari proses pendaftaran tanah yaitu penerbitan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat. Sertipikat hak atas tanah tersebut terdiri atas Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur, yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Data Fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya, sedangkan Data Yuridis adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, melaksanakan pendaftaran tanah, dilakukan dengan berdasarkan pada asas :

1. sederhana, artinya ketentuan pokok dan tata caranya mudah dipahami.

2. aman, artinya pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga dapat memberikan kepastian hukum.
3. terjangkau, artinya biaya tidak memberatkan golongan ekonomi lemah.
4. mutakhir, artinya data pendaftaran tanah harus dipelihara, dan
5. terbuka bagi masyarakat untuk memperoleh keterangan tentang data yang benar setiap saat.

Kegiatan pendaftaran tanah oleh Pemerintah adalah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengenai tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah, yaitu :

1. 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;
2. 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;
3. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan

Pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang meliputi 2 (dua) kegiatan, yaitu :

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*opzet atau initial registration*), adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10/1961 atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - b. pembuktian hak dan pembukuannya;
 - c. penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis;
 - d. penyimpanan daftar umum dan dokumen.
2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*bijhouding atau maintenance*), ✓ 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. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar, maka pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik dan data yuridis kepada Kantor Pertanahan setempat.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :

- a. pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
- b. pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah untuk yang pertama kali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dilaksanakan dengan 2 (dua) cara, yaitu

1. Pendaftaran Tanah secara Sistematis, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.
2. Pendaftaran Tanah secara Sporadik, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa penyelenggara pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) ditegaskan pelaksana pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh :

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau PPAT Sementara
2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).
3. Pejabat dari Kantor Lelang.
4. Panitia Ajudikasi.

2. Proses Penerbitan Sertipikat Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Proses penerbitan sertipikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 melalui 2 (dua) cara, yaitu :

- a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi. Panitia Ajudikasi adalah suatu kepanitiaan yang melakukan pendaftaran tanah awali desa demi desa dan Ketua Panitia tersebut bukan langsung Kepala Kantor Pertanahan setempat tetapi suatu kepanitiaan tersendiri yang diangkat dari kalangan Badan Pertanahan Nasional.²⁰ Sedangkan ajudikasi itu sendiri adalah 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 untuk keperluan pendaftarannya.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu :

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dalam pembuatan akta-akta PPAT yang berupa akta pemindahan atau pengalihan hak atas tanah atau atas satuan rumah susun, akta pembagian hak bersama dan akta pemberian hak tanggungan atas hak atas tanah atau atas satuan rumah susun.

²⁰ A.P. Farlingungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h.84.

2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), yang membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran wakaf tanah Hak Milik dengan pembuatan akta ikrar wakaf.
3. Pejabat dari Kantor Lelang, yang membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dalam pembuatan risalah lelang.
4. Panitia Ajudikasi, yang membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sistematis.
5. Kepala Desa/Lurah, yang membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali baik dalam pendaftaran tanah secara sporadis maupun secara sistematis dengan menerbitkan petok atau surat kutipan letter C, surat keterangan riwayat tanah dan turut mengetahui surat penguasaan fisik bidang tanah.

Berdasarkan inisiatifnya, pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis ada 2 (dua) macam, yaitu :

1. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program Pemerintah. Pendaftaran ini dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
2. Pendaftaran tanah secara sistematis dengan swadaya masyarakat. Pendaftaran ini dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik:

Pendaftaran tanah di Indonesia diselenggarakan oleh Pemerintah. Instansi dimaksud yang ditunjuk dan berwenang dalam penyelenggaraan adalah Badan Pertanahan Nasional, namun dalam rangka tugas pelaksanaannya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yang dalam kegiatan-kegiatan tertentu dibantu oleh pejabat lain yang berwenang.

Pejabat-pejabat lain berwenang yang dimaksud adalah :

1. Panitia A, yang membantu Kepala Pertanahan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pemeriksaan data yuridis dan penetapan batas-batas tanah yang dimohon.
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam membuat akta-akta PPAT, yaitu misalnya akta jual beli, akta waris, akta pembagian hak bersama, dsb.
3. Kepala Desa/Lurah, yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pembuatan surat kutipan letter C, memberikan surat keterangan riwayat tanah, turut mengetahui Surat keterangan penguasaan fisik bidang tanah (sporadik), turut menandatangani berita acara pengukuran tanah, dan sebagai anggota Panitia A berperan dengan meneliti kebenaran data yuridis, turut menandatangani telah berakhirnya masa pengumuman data fisik dan data yuridis, mengeluarkan surat keterangan waris kepada ahli waris bila pemegang hak yang terdaftar meninggal.
4. Kepala Kecamatan, berperan sebagai PPAT Sementara bila dalam suatu wilayah belum ada PPAT dengan yang membantu Kepala Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota dalam pembuatan akta jual beli tanah yang berada di wilayahnya. Camat juga turut menandatangani surat keterangan waris terhadap ahli waris pemegang hak atas tanah yang terdaftar.

Di dalam proses pendaftaran tanah, baik secara sistematis maupun sporadik, terdapat perbedaan, yang untuk lebih jelasnya diuraikan dalam tabel berikut.

	Pendaftaran Tanah Secara Sistematis	Pendaftaran Tanah Secara Sporadik
Pengertian	kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.	kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.
Pelaksana	Panitia Ajudikasi	Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota
Panitia	Panitia Ajudikasi	Panitia A
Prosedur	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya suatu rencana kerja - Pembentukan Panitia Ajudikasi - Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran - Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah - Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran - Pembuatan Daftar 	<ul style="list-style-type: none"> - Dilakukan atas permintaan pihak yang terkepentingan - Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran - Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah - Pengukuran dan Pemetaan Bidang-bidang tanah dan Pembuatan Peta

	Tanah - Pembuatan Surat Ukur - Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis - Pengumuman Hasil Penelitian Data Yuridis dan Hasil Pengukuran - Pengesahan Hasil Pengumuman Penelitian Data Fisik dan Data Yuridis. - Pembukuan Hak - Penerbitan Sertipikat	Pendaftaran - Pembuatan Daftar Tanah - Pembuatan Surat Ukur - Pembuktian Hak Baru - Pembuktian Hak Lama - Pengumuman Hasil Penelitian Data Yuridis dan Hasil Pengukuran - Pengesahan Hasil Pengumuman Penelitian Data Fisik dan Data Yuridis Pembukuan Hak - Penerbitan Sertipikat
Masa Pengumuman	30 (tigapuluh) hari	60 (enampuluh) hari
Yang Menandatangani Sertipikat	Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.	Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk pendaftaran tanah sporadik individual atau Kepala seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. untuk pendaftaran tanah sporadik massal.

3. Timbulnya Sertipikat Ganda Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Pasal-pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang rawan dalam menimbulkan masalah sertipikat ganda, adalah :

a. **Pasal 24**, yaitu pasal yang mengatur mengenai pembuktian hak lama, yang isi lengkapnya, sebagai berikut :

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (duapuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat :
 - a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
 - b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lain.

Dalam penjelasan Pasal 24 ayat (1) tersebut dikemukakan bahwa bukti pemilikan itu pada dasarnya terdiri atas bukti kepemilikan atas nama pemegang hak waktu berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak yang bersangkutan.

Dalam hal yang demikian, pembukuan haknya dilakukan melalui penegasan konversi hak yang lama menjadi hak yang baru yang didaftar.

Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasan Pasal 24 ayat (1), bahwa alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dalam Pasal 24 ayat (1) diatas dapat berupa :

- a. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings ordonnantie (Staatsblad 1834-27) yang telah dibubuhi catatan bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau
- b. groose akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings ordonnantie (Staatsblad 1934-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- c. surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
- d. sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959; atau
- e. surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk

- mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya; atau
- f. akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan, yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan, yang dibuat sebelum berlakunya Perauran Pemerintah ini; atau
 - g. akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan; atau
 - h. akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977; atau
 - i. risalah lelang yang dibuat Pejabat Lelang yang berwenang yang tanahnya belum dibukukan; atau
 - j. surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh pemerintah atau pemerintah daerah; atau
 - k. petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan verponding Indonesia sebelum berlakunya Perauran Pemerintah No. 10 Tahun 1961; atau
 - l. surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
 - m. lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur mengenai pembuktian hak lama menurut saya sangat rawan dalam menimbulkan sengketa sertipikat ganda. Karena seperti yang sudah kita ketahui, bahwa salah

satu alasan mengapa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang telah berlaku selama 36 tahun di revisi dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah karena hasil dari pemberlakuan peraturan tersebut pensertipikatan tidak bisa maksimal seperti yang diharapkan, yaitu hanya mencapai angka 35 persen saja²¹, sedangkan bidang tanah yang memenuhi persyaratan untuk didaftar semakin bertambah. Akibat dari pensertipikatan yang tidak bisa mencapai angka maksimal tersebut, yaitu sampai sekarang ini masih banyak alat bukti kepemilikan tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia hanya berupa alat-alat bukti yang menurut Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini termasuk dalam alat pembuktian yang lama.

Kesadaran masyarakat di Indonesia mengenai pentingnya kebutuhan untuk mendaftarkan tanah miliknya guna mendapatkan sertifikat sangat kurang, padahal seperti yang kita ketahui tanah yang sudah bersertipikat mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi, karena nilai jualnya jadi lebih mahal. Sebagian masyarakat, terutama di pedesaan menganggap alat bukti tertulis yang mereka miliki yang notabene menurut penjelasan Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 termasuk dalam alat-alat bukti lama ini dianggap sudah cukup bagi mereka untuk membuktikan kepemilikan tanah miliknya, sehingga mereka tidak melakukan usaha untuk mensertipikatkan tanah miliknya. Mereka membiarkan saja tanah miliknya hanya berbukti yang apa termasuk dalam kategori alat-alat bukti lama. Padahal bila saja mereka mau mensertipikatkan tanah miliknya, maka

²¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Pertindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah* Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak Yang Terkait : Suatu Proses Spesialisasi dan Tantangannya, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997, h.2.

sedikit banyak mereka akan terbebas dari masalah pertanahan yang mungkin dapat timbul suatu saat nanti. Karena sertipikat merupakan alat bukti kepemilikan atas suatu bidang tanah yang kuat, sehingga tanah yang bersertipikat sudah barang tentu menimbulkan rasa aman bagi pemiliknya.

Kesadaran masyarakat yang kurang untuk segera mensertipikatkan alat bukti lama tanahnya tersebut, merupakan suatu peluang untuk terbitnya sertipikat ganda. Karena seringkali sengketa sertipikat ganda yang timbul bila ditelusuri alas hak diterbitkan sertipikat pertama dan kedua adalah berbeda. Dan biasanya alas hak penerbitan sertipikat ganda tersebut adalah yang termasuk alat-alat bukti lama, yaitu Petok C, girik, pipil, surat keterangan riwayat tanah dari Kantor Pajak dan alat bukti kepemilikan lainnya yang menurut Penjelasan Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 termasuk dalam alat bukti kepemilikan yang lama. Misalnya dalam sengketa sertipikat ganda, sertipikat pertama diterbitkan berdasarkan alas hak Petok C No 241 dan sertipikat kedua berdasarkan alas hak Petok C No. 546, yang diterbitkan oleh Kepala Desa yang sama. Hal tersebut dapat terjadi karena tertibnya administrasi pertanahan di wilayah tersebut yang kurang, sehingga dasar bagi Lurah/Kepala Desa dalam memberikan surat keterangan riwayat tanahnya juga menjadi tidak bisa dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Hal tersebut diatas sebenarnya bisa saja dicegah yaitu dengan kembali lagi ke masalah penertiban administrasi pertanahan. Seandainya administrasi pertanahan yang ada dalam suatu desa atau kelurahan itu tertib dan teratur, dalam arti bidang-bidang tanah yang termasuk dalam wilayah desa atau kelurahan jelas

tercatat dalam buku administrasi pertanahan desa atau Kelurahan tersebut siapa sejarah kepemilikannya dan batas-batas tanahnya, maka Kepala Desa/Lurah dalam menerbitkan surat keterangan riwayat suatu bidang tanah yang termasuk dalam wilayahnya akan dengan mudah melihat ke buku administrasi pertanahan desa/kelurahannya mengenai tanah yang dimaksud, dengan mudah mengecek kebenaran data fisik dan data yuridisnya, karena memang semua sudah tercatat dengan rapi di sana, sehingga surat keterangan riwayat tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa atau Lurah tersebut sudah pasti kadar kebenaran data fisik dan data yuridisnya bisa dipertanggung jawabkan, karena secara tertulis dan kenyataan di lapangan adalah sesuai. Bila saja kesadaran Kepala Desa atau Lurah terhadap pentingnya administrasi pertanahan di wilayahnya tinggi, sehingga mereka dengan serius bersedia menangani dan menertibkannya, maka salah satu penyebab sengketa sertipikat ganda yang kerap kali terjadi yang disebabkan karena faktor kelalaian penertiban administrasi pertanahan di desa atau kelurahan dapat dihindari atau dicegah, sehingga tidak akan sampai menimbulkan sengketa sertipikat ganda di kemudian hari.

Seharusnya, suatu desa atau kelurahan juga harus mempunyai peta dasar pendaftaran tanah yang ada di wilayahnya, baik itu tanah yang sudah bersertipikat ataupun belum, yang penting tanah-tanah yang ada di wilayah desa atau kelurahan tersebut semuanya tercatat dan di gambar dalam suatu peta, sehingga kepemilikan dan batas-batas tanah jelas, sehingga bila batas-batas suatu tanah jelas, maka selain dapat menghindari timbulnya sengketa sertipikat ganda, dengan memetakan gambar tanah tersebut juga tidak akan menimbulkan suatu tanah dengan batas

yang saling tumpang tindih dengan tanah yang berbatasan. Biasanya peta desa tersebut disebut surat krawangan desa.

Jadi, tanah dengan alat bukti kepemilikan lama masih rawan menimbulkan sengketa sertipikat ganda, karena bila suatu bidang tanah yang sudah disertipikatkan, maka data fisik dan data yuridisnya sudah jelas tercatat dalam Kantor Pertanahan setempat, sehingga bila suatu saat ada pihak lain yang memohonkan sertipikat atas tanah yang sama atau melanggar batas tanah yang sudah bersertipikat, maka dengan jelas permohonan tersebut akan di tolak. Penolakan yang terjadi tersebut menghindari untuk terjadinya sengketa sertipikat ganda. Hal tersebut diatas juga harus dibarengi dengan pelaksanaan proses penerbitan sertipikat yang benar oleh pejabat dari Kantor Pertanahan untuk tidak lalai memetakan tanah yang sudah didaftar pada peta pendaftaran tanah.

b. Pasal 32, yaitu pasal yang mengatur mengenai penerbitan sertipikat, yang isinya lengkapnya sebagai berikut :

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut

pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (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.

Ketentuan yang termuat dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut menurut saya juga rawan dalam menimbulkan sengketa sertipikat ganda, karena ketentuan bahwa dalam waktu 5 tahun suatu sertipikat yang telah diterbitkan dan pihak lain tidak dapat menuntut atau sama saja dengan tidak dapat diganggu gugat. Menurut saya, hal itu besar sekali peluang dalam menimbulkan sengketa sertipikat ganda, karena banyak sekali pemilik tanah yang menelantarkan tanahnya dan faktor pemilik tanah yang menelantarkan tanahnya ini juga merupakan sebab banyaknya timbul sengketa sertipikat ganda. Pemilik tanah yang menelantarkan tanahnya disebabkan karena banyak hal, misalnya mereka tinggal di luar kota dan tanah yang ditelantarkan ada di pedesaan, yang diserahkan ke orang lain untuk menempati dan memelihara. Para pemilik tanah karena kesibukannya lupa akan keberadaan tanahnya, sehingga seiring waktu berjalan telah lewat 20 tahun.

Pihak yang dikuasakan untuk tinggal dan memelihara tanah tersebut, karena merasa sudah memenuhi syarat untuk dapat dimohonkan suatu sertipikat atas tanah tersebut, maka berdasarkan kelengkapan alat bukti berupa keterangan saksi dan penguasaan fisik selama 20 tahun beserta itikad baik yang melekat bisa saja diterbitkan suatu sertipikat atas nama pemohon tersebut, karena

sesungguhnya tanah tersebut bukti kepemilikan yang dibawa pemilik yang asli hanya berupa alat bukti lama, misalnya suatu Petok C ataupun sudah bersertipikat, tapi karena oleh Kantor Pertanahan Gambar Situasinya lalai tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah, maka sama saja, Kantor Pertanahan tidak mengetahui bahwa atas tanah tersebut sebenarnya sudah diterbitkan suatu sertipikat, sehingga Kantor Pertanahan setempat berdasarkan pengakuan pemohon dan saksi yang dapat dipercaya yang berasal dari daerah setempat yang memang mengetahui bahwa selama 20 tahun lebih tanah tersebut dikuasai oleh pemohon dengan itikad baik tanpa mengetahui betul bahwa sebenarnya pemohon oleh pemilik tanah yang asli hanya diberi wewenang untuk tinggal dan memelihara tanah tersebut. Terlebih lagi setelah diteliti data-data tanah yang ada di administrasi pertanahan desa, ternyata administrasinya tidak terpelihara sehingga tidak jelas siapa pihak yang berhak atas tanah dimaksud. Maka dalam kondisi yang demikian, Kantor Pertanahan bisa saja menerbitkan sertipikat atas nama pemohon, dengan dasar bahwa tanah yang dimohonkan tersebut memang belum terdaftar dalam Kantor Pertanahan setempat, sehingga data fisik maupun data yuridisnya juga belum ada.

Pemohon sertipikat tersebut setelah sertipikat diterbitkan atas namanya, maka secara fisik dan hukum sudah diakui bahwa dialah pemilik yang sah atas tanah tersebut, walaupun sebenarnya bukan. Dan pemilik yang asli bila ternyata setelah 5 tahun dia baru ingat bahwa dia memiliki tanah di desa dan setelah di cek ternyata sudah terbit sertipikat atas tanah tersebut dengan nama pihak lain, maka gugurlah hak yang dimiliki untuk menuntut penguasaan haknya kembali. Karena dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

dilindungi pemilik sertipikat yang telah memperolehnya berdasarkan itikad baik dan penguasaan fisik dengan waktu yang telah ditentukan. Kecuali bila pada akhirnya kemudian, pemilik tanah yang asli mengajukan gugatan ke pemilik sertipikat dan pada Kantor Pertanahan setempat karena telah mengeluarkan suatu keputusan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu sertipikat atas tanah yang seharusnya menjadi haknya tapi diterbitkan sertipikat atas tanah tersebut atas nama pihak lain, pihak pemilik tanah yang asli dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang berhak atas tanah tersebut.

Namun hal tersebut saya kira sangat sulit bila mengingat alat bukti kepemilikan yang dia punyai hanya berupa Petok C, karena berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997 bahwa hanya sertipikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu bahwa sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai yang benar baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam Gambar Situasi dan Buku Tanah yang bersangkutan.

Tapi bila alat bukti kepemilikan yang di punyai sudah berupa sertipikat, namun tetap diterbitkan sertipikat lain atas tanah yang sama atas nama pihak lain,

karena Kantor Pertanahan saja yang lalai memetakan Surat Ukur dalam peta pendaftaran tanah, maka akan mudah saja membuktikan bahwa dialah pemilik yang berhak atas tanah tersebut, karena bila sudah terbit suatu sertipikat atas tanah tersebut, maka pembuktian yang perlu dilakukan hanya dengan mencocokkan data yang ada di sertipikat yang di milik dengan data yang ada dalam Buku Tanah dan Surat Ukur, karena data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam suatu sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam Surat Ukur dan Buku Tanah yang bersangkutan, karena sertipikat memang merupakan salinan dari surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Dalam hal ini perlu saya tegaskan bahwa walaupun seseorang sudah mempunyai sertipikat yang membuktikan bahwa dialah pemilik yang berhak atas suatu tanah dan dilindungi serta tercatat menurut hukum, namun negara dalam pendaftaran tanah berdasarkan UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan dengan menggunakan sistem publikasi negatif, dimana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab I, bahwa sistem publikasi yang dianut di Indonesia bukanlah sistem negatif murni, melainkan sistem negatif yang mengandung unsur positif, dimana kelemahan pendaftaran tanah dalam sistem negatif adalah pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut.

Jadi, menurut saya bahwa Pasal 32 Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997 rawan dalam menimbulkan sengketa sertipikat ganda, karena memang dalam

pasal tersebut telah memberikan kesempatan kepada pihak lain yang telah menguasai secara fisik yang seharusnya tanpa berhak untuk memiliki memohonkan suatu sertipikat atas tanah tersebut hanya dengan pernyataan pemohon dan saksi yang membuktikan bahwa dia telah menguasai selama lebih dari 20 tahun, sehingga tanah yang di mohonkan merupakan termasuk dalam kategori tanah terlantar, dimana hal mengenai tanah terlantar sendiri telah juga diatur dalam UUPA Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40, yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan oleh pemegang haknya.

Pasal 32 Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997 menurut saya tetap rawan dalam menimbulkan sengketa sertipikat ganda, karena disini yang patut dipertanyakan adalah bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang asli atau yang berhak atas suatu tanah yang memang karena kealpaanya atau dengan tidak sengaja menelantarkan tanahnya, yang kemudian oleh pihak lain yang menguasai secara fisik dimohonkan sertipikat atas namanya. Mungkin bila ditelantarkan tapi sudah bersertipikat masih ada kemungkinan untuk mendapat perlindungan secara hukum, tapi terhadap pemilik atas suatu tanah yang bukti kepemilikannya masih berupa alat bukti yang lama, yang misalnya masih berupa Petok C atau yang lainnya.

BAB III

UPAYA PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP TERBITNYA SERTIPIKAT GANDA

1. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terbitnya Sertipikat Ganda

Timbulnya sertipikat ganda yang terjadi di Kantor Pertanahan Kota Surabaya disebabkan oleh salah satu karena faktor-faktor sebagai berikut²², yaitu :

1. Alat bukti kepemilikan tidak ada, kurang ataupun tidak jelas.
2. unsur kesengajaan dari oknum dalam menunjukkan batas pemilikan tanah dan alas hak yang tidak benar.
3. Tindakan Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Adanya surat bukti atau pengakuan hak atau alas hak yang tidak benar, palsu atau di kemudian hari diketahui sudah tidak berlaku lagi.
5. Penunjukan letak bidang tanah yang salah, karena faktor ditelantarkan oleh pemiliknya sehingga tidak ingat lagi letak tanah miliknya.
6. Batas pemilikan atau letak obyek bidang tanah tidak jelas atau tidak diketahui pemiliknya, karena ditelantarkan.
7. Tidak terdapat Gambar Situasi, karena kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran tanah.

²² Hasil Wawancara Penulis dengan Eko Baskoro, selaku Kasubsi Permohonan Hak Tanah Negara pada Kantor Pertanahan Kota Surabaya.

8. Tidak dipetakan Gambar Situasi karena kelalaian petugas ukur dalam memetakan.
9. Tidak tersedia peta pendaftaran tanah untuk memetakan Gambar Situasi.
10. Kantor Pertanahan lalai memetakan kembali bidang tanah yang sudah sertipikat ke peta yang baru digunakan.
11. Pemilik tanah tidak memelihara tanahnya dan tidak memelihara tanda batas bidang tanahnya.
12. Kepala Desa/Kelurahan tidak menguasai atau memiliki data peta bidang tanah yang sudah bersertipikat di wilayahnya.

Menurut Soepranowo²³, Pejabat dari Badan Pertanahan Nasional, bahwa faktor-faktor penyebab timbulnya sertipikat ganda, antara lain disebabkan karena :

1. Tidak dipetakannya gambar situasi atau surat ukur yang menjadi lampiran sertipikat pada peta pendaftaran tanah atau peta situasi yang ada pada Kantor Pertanahan.
2. Sewaktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak dengan sengaja menujukkan letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.
3. Adanya surat bukti atau pengakuan hak yang dibelakan? hari terbukti mengandung ketidak benaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
4. Untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanah.

Namun apabila dikaji lebih dalam lagi, berdasarkan data dari kedua sumber diatas, bahwa faktor utama penyebab terbitnya sertipikat ganda adalah

²³ Supranowo, Badan Pertanahan Nasional, Sertipikat dan Permasalahannya, **Makalah** pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992, h.10.

dari administrasi Kantor Pertanahan sendiri, yaitu karena tidak dipetakannya Gambar Situasi sertipikat yang pertama karena tidak tersedia peta atau tersedia peta tetapi lalai menetakannya atau menggunakan peta baru tetapi data pada peta lama tidak dipetakan kembali pada peta baru. Akibatnya tidak dapat diketahui apabila timbul alas hak ganda dan atau terjadi tumpang tindih terhadap objek bidang tanah. Dipetakan disini artinya, Gambar Situasi bidang tanah yang telah diukur, selain dijahit menjadi satu dengan salinan Buku Tanah, Gambar Situasi bidang tanah tersebut sebelumnya harus digambarkan pada suatu peta. Digambarkannya bidang tanah tersebut dalam peta, maka apabila dikemudian hari akan terbit sertipikat kedua dengan bidang tanah yang sama atau tumpang tindih akan dapat langsung diketahui. Syarat dipetakannya Gambar Situasi inipun harus pada satu peta yang sama sampai dilaksanakan pendataran tanah secara lengkap pada daerah tersebut. Bila pernah dipetakan pada peta lama kemudian menggunakan peta baru, maka bidang tanah yang sudah dipetakan di peta lama harus dipetakan kembali ke peta baru sebelum peta baru tersebut digunakan.

Dengan demikian walaupun ada faktor penyebab alas hak tidak benar dan Kepala Desa yang tidak menguasai data kepemilikan tanah, tetapi apabila Kantor Pertanahan selalu memetakan Gambar Situasi bidang tanah dari awal pertama kali sertipikat terbit pada suatu daerah/desa, maka terbitnya sertipikat ganda dapat dicegah.

Terlepas karena kelalaian dari Kantor Pertanahan setempat, pada sebagian kasus sertipikat ganda, seperti yang sudah diuraikan pada Bab II, juga disebabkan karena alat bukti kepemilikan yang kurang atau bahkan pemilik tidak memiliki

karena pemilik menguasai sudah turun temurun, sehingga sudah menganggap tanah tersebut miliknya. Kasus semacam itu umumnya banyak timbul di daerah pedesaan yang tidak memperhatikan bukti kepemilikan tanahnya dengan alat bukti tertulis, melainkan hanya berdasarkan penguasaan fisik semata. Namun rupanya pemerintah sudah jeli menyikapi fenomena semacam itu, sehingga hal tersebut juga sudah diantisipasi dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997, yang juga disempurnakan dengan ketentuan dalam Pasal 32 peraturan tersebut.

Selain faktor utama tersebut, beberapa kasus sertifikat ganda yang sering terjadi, antara lain juga karena tanah tersebut dibiarkan terlantar, tidak dipelihara dengan baik oleh pemiliknya, termasuk memelihara tanda-tanda batasnya. Pemilik hak atas tanah seharusnya berkewajiban memelihara tanah dan tanda-tanda batasnya, karena sesungguhnya hal tersebut diatur secara jelas dalam Pasal 17 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Mengenai tanah terlantar telah diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Disebutkan dalam Pasal 3 mengenai kriteria tanah terlantar, yaitu Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Sedangkan dalam Pasal 8, termasuk juga tanah terlantar bila tanah yang belum diperoleh hak atas tanahnya namun sudah diperoleh penguasaannya dan tanah tersebut oleh pihak yang telah

memperoleh dasar penguasaan tidak dimohon haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

2. Upaya Pencegahan Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya.

Upaya pencegahan terbitnya sertipikat ganda adalah upaya yang dilakukan dalam hal ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya, untuk mencegah faktor-faktor yang menyebabkan terbitnya sertipikat ganda seperti diuraikan diatas. Maka upaya yang telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya antara lain :

1. Untuk mencegah faktor alas hak yang tidak benar, diberikan penyuluhan-penyuluhan hukum kepada masyarakat, antara lain tentang proses permohonan sertipikat yang benar
2. Pemberian sanksi hukum terhadap seseorang yang sengaja dengan alas hak yang tidak benar atau memalsukannya, telah menyebabkan terbitnya sertipikat ganda.
3. Kantor Pertanahan memberikan kesempatan kepada Kepala Desa/Kepala Kelurahan untuk memiliki data tanah-tanah yang sudah bersertipikat di wilayahnya dengan menyalin data tersebut di Kantor Pertanahan.
4. Menggalakkan penyuluhan tentang permohonan sertipikat massal agar daerah yang belum memiliki peta dapat diperoleh peta secara swadaya.
5. Melakukan pemetaan terhadap sertipikat yang pernah terbit terdahulu sebelum diperoleh peta dan hanya menggunakan satu peta untuk pemetaan

dan melakukan perbaikan pada peta yang rusak dan memetakan kembali sertipikat yang sudah terdaftar.

6. Menganjurkan masyarakat pemilik tanah untuk tidak mentelantarkan tanahnya selain menguasai tanah tersebut dianjurkan untuk memasang tanda khusus yang menunjukkan tanahnya sudah bersertipikat, dengan demikian dapat dihindari satu bidang tanah terakur untuk kedua kalinya serta memelihara tanah dan tanda batas-batasnya sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.
7. Melakukan administrasi pertanahan yang baik dan tertib, antara lain melakukan pengawasan melekat agar petugas ukur tidak lalai dalam melakukan pemetaan setiap pembuatan Gambar Situasi.
8. Membentuk kelompok masyarakat sadar tertib pertanahan di tiap-tiap Kelurahan/Desa sebagaimana Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.
9. Mewajibkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan yang akan melakukan suatu perbuatan hukum terhadap suatu sertipikat, misalnya PPAT, pihak perbankan untuk mencocokkan data yang ada dalam sertipikat dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang tersimpan dalam Kantor Pertanahan setempat.
10. Mewajibkan bagi pemegang hak atas tanah untuk menguasai tanahnya secara fisik dan melakukan pendaftarannya agar terhindar dari kemungkinan tanahnya di sertipikatkan atas nama orang lain

Sedangkan upaya-upaya pencegahan yang telah dilakukan Badan Pertanahan Nasional untuk mengatasi permasalahan-permasalahan. pensertipikatan diatas yang telah dan akan terus dilakukan, antara lain²⁴ :

1. Konsolidasi ke dalam lingkungan Kantor Pertanahan untuk memantapkan mekanisme pensertipikatan dan peningkatan kualitas personalianya melalui pendidikan atau diklat-diklat pelatihan.
2. Mengusahakan percepatan pembuatan peta-peta desa atau wilayah.
3. Menghimbau kepada Lembaga Perbankan, Pejabat Umum, yaitu Notaris, PPAT, Camat untuk selalu meningkatkan kewaspadaan dalam menilai keabsahan suatu sertipikat sebelum dijadikan dasar dalam melakukan suatu tindakan hukum.
4. Peningkatan kerjasama dengan pihak Kepolisian untuk menanggulangi masalah-masalah penyalahgunaan sertipikat, seperti yang sudah dirintis selama ini.

Untuk mencegah timbulnya sertipikat ganda ini, Badan Pertanahan Nasional telah memprogramkan pengadaan peta pendaftaran tanah, tapi mengingat pengadaan peta pendaftaran tanah ini memerlukan dana dan waktu, maka pengadaannya dilakukan secara bertahap dan bila belum tersedia peta pendaftaran tanah dapat dipakai peta situasi kasar skala besar yang dapat dipakai untuk memetakan Gambar Situasi bidang-bidang tanah yang diukur sehingga mengurangi terjadinya sertipikat ganda, karena dengan adanya peta pendaftaran

²⁴ Soni Harsono, Kepala Badan Pertanahan Nasional, **Makalah Dalam Pengarahan Pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya**, Yogyakarta, 9 Juli 1992.

tanah, kesalahan penunjukan letak dan batas dapat diketahui sedini mungkin dan penerbitan sertipikat ganda dapat dihindari.

Upaya yang telah dilakukan Badan Pertanahan Nasional untuk dapat memperoleh peta skala besar dalam waktu yang singkat dan diupayakan lebih cepat, salah satu usahanya dengan kerja sama dengan instansi lain, dalam hal ini dengan Dirjen Pajak. Kerja sama tersebut yaitu berupa tukar menukar peta masing-masing instansi untuk memperkaya jumlah petanya untuk keperluan masing-masing dengan biaya yang kecil.

Selain kerja sama tersebut, Badan Pertanahan Nasional untuk di masa yang akan datang, akan meningkatkan lagi program pengadaan peta pendaftaran tanah baik dari segi pendanaannya maupun operasionalnya.

3. Upaya Penyelesaian Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda

Upaya penyelesaian terhadap terbitnya sertipikat ganda, dapat diselesaikan melalui 2 (dua) cara, yaitu :

- a. Litigasi atau jalur peradilan
- b. Non-Litigasi

a. Upaya Penyelesaian Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda Melalui Litigasi

Penerbitan sertipikat hak atas tanah termasuk dalam Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka tugasnya untuk memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha

Negara, yaitu suatu penetapan tertulis dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Terbitnya suatu sertipikat ganda berarti salah satu sertipikat tersebut telah diterbitkan secara tidak benar, sehingga harus dibatalkan dengan mengajukan permohonan pembatalan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan kemudian Pengadilan Tata Usaha Negara akan menerbitkan Keputusan pembatalan salah satu sertipikat tersebut. Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan sertipikat tersebut jelas telah tidak memenuhi syarat-syarat asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, yaitu :

1. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan suatu keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.
3. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut.

Dalam hal kasus terbitnya sertipikat ganda, bagi pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini oleh Kantor Pertanahan setempat dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi tuntutan agar sertipikat yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi. Proses selanjutnya terhadap pihak yang ditetapkan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai pemegang hak atas tanah yang berhak, maka dengan berdasarkan pada putusan pengadilan dapat mengajukan pembatalan sertipikat berikut buku tanah atas nama lawannya tersebut ke Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan yang menerbitkan sertipikat tersebut.

Penyelesaian terhadap kasus sertipikat ganda yang mengakibatkan para pemilik tanah bersengketa, maka Kantor Pertanahan setempat akan menyarankan terlebih dahulu dilakukan dengan cara musyawarah antara para pihak, baik dengan atau tanpa adanya pihak ketiga, yang apabila tidak dapat dicapai kesepakatan maka dapat diselesaikan melalui lembaga peradilan, dimana hakim Peradilan Tata Usaha Negara yang akan memutuskan berdasarkan bukti-bukti yang diperlihatkan atau saksi-saksi yang dihadirkan selama persidangan, sehingga akhirnya salah satu sertipikat harus diputuskan batal.

b. Upaya Penyelesaian Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda Melalui Non Litigasi

Dalam menyelesaikan suatu sengketa, sebab apapun sengketa tersebut, maka terlebih dahulu oleh pihak ketiga para pihak akan disarankan untuk dapat menyelesaikan secara musyawarah atau dengan damai. Namun bila ternyata penyelesaian dengan cara tersebut tidak membawa ke titik temu permasalahan dan membuahkan penyelesaian, maka barulah sengketa tersebut akan dibawa ke pengadilan, dimana sengketa akan diputuskan oleh pihak ketiga yaitu hakim, yang apapun hasil dari putusan tersebut para pihak harus bisa menerima dan tidak dapat menggagu gugat, kecuali dalam kesempatan banding yang diberikan. Demikian pula dengan sengketa sertipikat ganda, sebelum para pihak memutuskan untuk di selesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara, maka para pihak oleh Kantor Pertanahan setempat akan disarankan untuk menyelesaikan secara damai. Di Indonesia terdapat lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang dilaksanakan diluar pengadilan yang dapat dijadikan pilihan para pihak dalam penyelesaian sengketa diantara mereka apabila mereka menginginkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Seringkali lembaga alternatif penyelesaian sengketa dijadikan pilihan para pihak dalam menyelesaikan perselisihan, baik perselisihan karena masalah sertipikat ganda ataupun perselisihan karena persoalan yang lain, karena menyelesaikan perselisihan dengan menggunakan lembaga alternatif penyelesaian sengketa di pandang para pihak lebih memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menghasilkan keputusan yang lebih dapat diterima para pihak itu sendiri,

karena sudah barang tentu para pihak yang bersengketa ingin kepentingannya tercapai, hak-haknya terpenuhi dan status kekuasaannya diperlihatkan, dimanfaatkan dan diperlihatkan.

Di samping itu, dengan adanya lembaga alternatif penyelesaian sengketa juga dapat membantu mengurangi beban perkara bagi pemerintah karena akan mengurangi kemacetan kasus yang ada di pengadilan sehingga akibatnya juga akan memperlancar jalur keadilan yang dirasakan masyarakat. Lembaga alternatif penyelesaian sengketa juga merupakan wadah bagi masyarakat dalam mengaktualisasikan peran dirinya dengan meningkatkan keterlibatan dirinya dalam masyarakat, termasuk pula dalam proses penyelesaian sengketa, yang didalamnya juga termasuk dalam sengketa sertipikat ganda yang banyak terjadi dalam masyarakat.

Mengingat betapa pemerintah sangat terbantu dengan adanya keberadaan lembaga alternatif penyelesaian sengketa dalam penyelesaian sengketa di Indonesia, maka pemerintah pada tahun 1999 di bawah pemerintahan Presiden BJ Habibie telah mengundang Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Undang-undang tersebut ditujukan untuk mengatur penyelesaian sengketa di luar forum pengadilan, dengan memberikan kemungkinan dan hak bagi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan persengketaan atau perselisihan atau perbedaan pendapat di antara para pihak, dalam forum yang lebih sesuai dengan maksud para pihak, yakni suatu forum yang diharapkan dapat mengakomodir kepentingan para pihak yang bersengketa.

forum yang diharapkan dapat mengakomodir kepentingan para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa alternatif pada dasarnya merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang bersengketa. Alternatif penyelesaian sengketa bersifat sukarela, sehingga tidak dapat dipaksakan oleh salah satu pihak kepada pihak lainnya yang bersengketa. Alternatif penyelesaian sengketa tertuang dalam suatu bentuk perjanjian, sehingga kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak dalam menyelesaikan sengketa melalui forum di luar pengadilan harus di taati oleh para pihak

Adanya pilihan cara dalam menyelesaikan sengketa tersebut, runanya juga dimanfaatkan para pihak yang bersengketa dalam kasus sertipikat ganda. Dengan pemikiran, bila mereka tetap ingin menyelesaikan masalah mereka melalui jalur peradilan, maka akan membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang mahal, sedangkan perkara yang mereka alami tidak akan kunjung tuntas.

Dalam menyelesaikan permasalahan dengan jalur non litigasi ini, baik yang cukup dengan menggunakan cara musyawarah ataupun cara penyelesaian alternatif yang lain, bila telah tercapai suatu putusan, maka dengan berdasarkan putusan tersebut, para pihak yang bersengketa ataupun kuasa yang ditunjuk, dapat memintakan putusan yang berkekuatan hukum tetap kepada Pengadilan Tata Usaha Negara daerah setempat, yang isinya dapat berupa putusan untuk membatalkan salah satu sertipikat yang dianggap tidak benar, yang dengan putusan tersebut, nantinya pihak yang dimenangkan melampirkan putusan tersebut

untuk dimintakan pembatalan ke Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan setempat yang menerbitkan sertipikat tersebut.

Terdapat 3 (tiga) upaya penyelesaian terhadap terbitnya sertipikat ganda dengan non-litigasi, yaitu :

- a. negosiasi
- b. Mediasi
- c. Arbitrasi

a. Negosiasi

Negosiasi menurut Fisher dan Ury (1991)²⁵ merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun yang berbeda. Sedangkan menurut Undang-undang No, 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dalam negosiasi pada dasarnya para pihak dapat dan berhak untuk menyelesaikan sendiri sengketa yang timbul diantara mereka, namun untuk selanjutnya penyelesaian yang telah dicapai dan disepakati oleh para pihak harus dituangkan dalam bentuk tertulis yang disetujui oleh para pihak, karena kesepakatan tersebut bersifat final dan mengikat para pihak, yang tidak dapat dibatalkan oleh hukum.

Dalam menyelesaikan sengketa sertipikat ganda dengan cara negosiasi, negosiasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa sertipikat ganda untuk mendiskusikan penyelesaian sengketa mereka tanpa keterlibatan

²⁵ M. Zaidun, *Alternatif Penyelesaian Sengketa, Bahan Kuliah, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 2001.*

pihak ketiga penengah yang tidak berwenang mengambil keputusan atau Mediasi maupun pihak ketiga pengambil keputusan atau Arbitrasi dan Litigasi. Jadi disini maksudnya, hanya para pihak yang bersengketa saja yang duduk bersama diatas kursi tanpa adanya pihak ketiga atau penengah. Mereka membicarakan sendiri bagaimana baiknya penyelesaian bagi mereka berdua tanpa ada pihak yang merasa dirugikan. Yang penting disini, Supaya negosiasi dapat berlangsung secara efektif dan dapat mencapai kesepakatan yang stabil, maka didalam para pihak melakukan negosiasi para pihak pemilik sertipikat ganda tersebut benar-benar mempunyai itikad yang baik untuk menyelesaikan masalah dan bersedia berdasarkan kesadaran yang penuh dan siap untuk secara sukarela bernegosiasi. Dalam bernegosiasi, pihak yang berwenang mengambil keputusan adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat atau kuasanya atau ahli warisnya bila telah meninggal.

b. Mediasi

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif di mana pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa bersifat pasif dan sama sekali tidak berhak atau berwenang untuk memberikan suatu masukan, terlebih lagi untuk memutuskan perselisihan yang terjadi.²⁶ Dari pengertian tersebut, jelas bahwa dalam mediasi melibatkan pihak ketiga, yang dapat berupa perorangan maupun suatu lembaga independen, yang

²⁶ Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis, Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, h.2.

harus bersifat netral, independen, tidak berpihak dan ditunjuk oleh para pihak, yang disebut mediator.

Dalam kasus sertipikat ganda, seorang mediator yang ditunjuk, yaitu seseorang yang dipandang faham dan menguasai mengenai pertanahan, yang dipercaya oleh kedua belah pihak, misalnya Camat, seorang ahli di bidang pertanahan, praktisi atau Pejabat dari Kantor Pertanahan setempat.

Mediator berkewajiban melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan kehendak dan kemauan para pihak, di antaranya bertemu dan mempertemukan para pihak yang bersengketa guna mencari masukan mengenai pokok persoalan yang disengketakan oleh para pihak guna mencari solusi dan masukan mengenai pokok persoalan yang disengketakan para pemilik sertipikat. Mediator harus mencari informasi untuk dapat menemukan duduk perkara, kekurangan dan kelebihan masing-masing pemilik sertipikat, untuk selanjutnya dibuat draf penyelesaian yang dapat berupa perjanjian atau perdamaian kemudian ditawarkan pada para pemilik sertipikat secara langsung. Seorang mediator juga harus mampu menciptakan suasana dan kondisi yang kondusif bagi terciptanya kompromi di antara pemilik sertipikat yang bersengketa untuk memperoleh hasil yang saling menguntungkan. Apabila titik temu sudah tercapai, maka mediator harus menyusun kesepakatan tersebut secara tertulis untuk selanjutnya ditanda tangani para pemilik sertipikat yang bersengketa.

Jadi dalam mediasi, yang perlu ditekankan disini adalah bahwa mediator hanya berfungsi sebagai penyambung lidah para pihak yang bersengketa tanpa berhak dan berwenang untuk mengambil dan menentukan suatu keputusan bagi

para pihak yang bersengketa, karena kadang dalam perselisihan, para pihak tidak mau saling bertemu, sehingga dalam penyelesaian diperlukan keterlibatan dari pihak ketiga.

c. Arbitrase

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 30 Tahun 1999, arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata diluar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Dalam penyelesaian sengketa sertipikat ganda juga dalam sengketa-sengketa yang lain, seringkali arbitrase dijadikan pilihan para pihak dalam menyelesaikan masalahnya bila dirasa alternatif penyelesaian yang lain, yakni negosiasi dan mediasi tidak bisa menuntaskan sengketa yang ada. Bila terjadi kondisi yang demikian, maka para pihak berdasarkan kesepakatan secara tertulis dapat mengajukan usaha penyelesaian melalui lembaga arbitrase, karena arbitrase sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa tingkat akhir.

Arbitrase merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan pengambilan putusan oleh satu atau lebih hakim swasta, yang disebut arbiter. Arbiter berperan sangat aktif seperti layaknya seorang hakim. Dalam hal arbiter tunggal maupun majelis arbitrase berkewajiban untuk memutuskan sengketa yang disampaikan kepadanya secara profesional tanpa memihak, menurut kesepakatan yang telah tercapai di antara para pihak yang bersengketa

pada satu sisi dan arbiter itu sendiri pada pihak lain. Arbiter haruslah independen dalam segala hal.

Berbeda dengan putusan dalam pengadilan biasa yang ada kesempatan untuk banding dan kasasi, dalam putusan arbitrase bersifat final, yang berlaku saat itu juga. Jadi para pemilik sertipikat harus bisa menerima putusan dari arbiter, seperti menerima putusan hakim, bahkan pemilik sertipikat yang kalah tidak bisa protes, karena putusan arbiter bersifat final.

Jalannya proses arbitrase ini sama dengan pemeriksaan pada persidangan biasa, yang meliputi acara yang dipergunakan, bahasa yang dipakai, sistem pembuktian yang diterapkan, hak-hak para pihak dalam proses pemeriksaan serta alur jalannya pemeriksaan sengketa diajukan hingga putusan dijatuhkan.

Jadi bedanya disini, kelebihan para pihak pemilik sertipikat ganda menyelesaikan sengketa memilih menggunakan lembaga arbitrase, karena waktu yang dibutuhkan relatif singkat dalam memutuskan sengketa karena arbiter atau majelis arbitrase hanya fokus pada sengketa sertipikat ganda itu saja, sehingga biaya yang dibutuhkan juga relatif lebih murah. Terhadap putusan yang telah dijatuhkan, para pemilik sertipikat baik yang menang ataupun kalah, para pihak setidaknya akan merasa puas terhadap putusan yang ada, karena pihak yang menanganinya, dalam hal ini arbiter atau majelis arbitrase benar-benar orang yang ahli dibidangnya dan telah dengan teliti dan cermat meneliti setiap berkas, bukti dan saksi yang ada tanpa memihak, untuk selanjutnya dijadikan pertimbangan dalam mengambil keputusan.

Dalam penyelesaian sengketa sertipikat ganda, seorang arbiter yang ditunjuk berdasarkan kesepakatan para pihak, yang dipentingkan disini arbiter harus menguasai bidang dari perkara sengketa

Lembaga arbitrase selain bertugas menyelesaikan perbedaan atau perselisihan pendapat maupun sengketa yang terjadi di antara para pihak dalam suatu perjanjian pokok, juga dapat memberikan konsultasi dalam bentuk opini atau pendapat hukum atas permintaan dari setiap pihak dalam perjanjian, yang bisa menjadi masukan bagi para pihak dalam menyusun atau membuat perjanjian yang akan mengatur hak-hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian maupun dalam memberikan penafsiran ataupun pendapat terhadap salah satu atau lebih ketentuan dalam perjanjian yang telah dibuat oleh para pihak untuk memperjelas pelaksanaannya.

c. Upaya Penyelesaian Terhadap Sertipikat Ganda di Kantor Pertanahan Kota Surabaya

Upaya yang dilakukan dalam menyelesaikan sengketa sertipikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Surabaya, terlebih dahulu oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya para pihak yang bersengketa di dalam suatu sengketa sertipikat ganda, akan disarankan untuk dapat menyelesaikan sengketa yang ada di antara para pihak dengan cara negosiasi atau perdamaian, yaitu dimana masing-masing pihak akan disarankan untuk bersedia menyelesaikan dengan musyawarah melalui perundingan untuk mencari titik temu bagaimana yang terbaik yang dapat dicapai dan diterima oleh masing-masing pihak tersebut, tanpa harus berurusan dengan

hukum. Bila sengketa dapat diselesaikan dengan cara musyawarah, maka para pihak tetap harus memintakan penetapan putusan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai dasar pembatalan salah satu sertipikat nantinya.

Namun, apabila dalam perkembangan perundingan yang dilakukan para pihak tidak membuahkan hasil, maka Kantor Pertanahan Kota Surabaya akan memberikan pertimbangan untuk menyelesaikan sengketa yang ada di antara para pihak yang bersengketa untuk penyelesaian sengketa di antara mereka dengan melibatkan pihak ketiga, apakah itu dengan jalur hukum yaitu pengadilan atau dengan lembaga alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan, maka keputusan akan ditawarkan lagi kepada para pihak, penyelesaian yang bagaimana yang akan ditempuh dalam menyelesaikan sengketa mereka, apakah sengketa di antara mereka akan dibawa ke jalur pengadilan atau tidak. Pihak Kantor Pertanahan Kota Surabaya juga akan menjelaskan untung dan ruginya bila sengketa diantara para pihak yang bersengketa mengenai sertipikat ganda di bawa ke jalur pengadilan atau diselesaikan melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa. Keputusan tetap berada di masing-masing pihak yang bersengketa.

Dalam sengketa sertipikat ganda yang terjadi di Kantor Pertanahan Kota Surabaya, yang sering terjadi adalah bila tawaran untuk menyelesaikan sengketa sertipikat ganda secara baik-baik atau musyawarah oleh para pihak ditolak atau tidak menemukan titik temu, maka para pihak yang bersengketa dalam sengketa sertipikat ganda lebih memilih untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui jalur pengadilan daripada menggunakan lembaga alternatif penyelesaian sengketa ataupun, karena menurut para pihak yang bersengketa dalam sertipikat ganda,

putusan dari hakim atau majelis hakim pengadilan yang menyatakan suatu sertipikat itu benar atau asli dan mana sertipikat yang salah atau palsu lebih dapat diterima oleh para pihak dan lebih memberikan kepuasan dan kepastian hukum daripada keputusan yang dijatuhkan oleh lembaga lain diluar pengadilan, walaupun kenyataannya penyelesaian melalui jalur pengadilan membutuhkan lebih banyak waktu dan biaya. Rupanya lembaga alternatif penyelesaian sengketa belum begitu dikenal atau masih awam bagi para pihak yang bersengketa sertipikat ganda sebagai alternatif pilihan dalam menyelesaikan sengketa sertipikat ganda.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menurut penulis menimbulkan peluang dalam terbitnya sertipikat ganda, yaitu di dalam Pasal 24 yang mengatur mengenai pembuktian hak lama dan Pasal 32 yang mengatur mengenai penerbitan sertipikat.
- b. Upaya penyelesaian hukum terhadap terbitnya sertipikat ganda dapat diselesaikan melalui Litigasi dan Non Litigasi, yaitu sebelum di putuskan untuk menyelesaikan secara litigasi, maka terlebih dahulu para pihak dapat menyelesaikan sengketa secara non litigasi dengan berdasarkan kesepakatan para pihak, yang bila dengan cara ini kesepakatan berhasil ditempuh, maka para pihak tetap harus memintakan penetapan keputusan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai dasar untuk pembatalan salah satu sertipikat.

2. Saran

- a. Bahwa perlu di adakan peninjauan kembali terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah tidak memberikan peluang sama sekali dalam menimbulkan terbitnya sertipikat ganda.

- b. Mengingat lamanya waktu yang diperlukan dan banyaknya biaya yang dikeluarkan oleh para pihak yang bersengketa dalam sengketa sertipikat ganda menyelesaikan sengketa yang mereka hadapi melalui jalur litigasi, maka seharusnya Pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional mencanangkan program sosialisasi kepada masyarakat mengenai keuntungan dan kemudahan bagi para pihak yang bersengketa dalam sengketa pertanahan, termasuk pula sengketa sertipikat ganda untuk terlebih dahulu memilih menyelesaikan sengketa melalui jalur non litigasi. Hal ini supaya sengketa yang mereka hadapi cepat tuntas dan mendapat kepastian hukum bagi para pihak serta turut membantu pemerintah dengan tidak menambah kasus yang menumpuk di pengadilan.

DAFTAR BACAAN

- Ali Achmad Chomzah, **Hukum Agraria (Pertanahan) di Indonesia**, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta 2003.
- Bachtiar Effendie, **Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya**, Alumni Bandung 1993.
- Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya**, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Gunawan Widjaja, **Seri Hukum Bisnis, Alternatif Penyelesaian Sengketa**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Harmanses, **Pendaftaran Tanah di Indonesia**, Dirjen Agraria Jakarta, 1981.
- Hutagalung Arie S., **Makalah Penerapan Lembaga "Rechtsverwerking" Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah**, disampaikan dalam Seminar "Menuju Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dengan Sistem Publikasi Positif", Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta 17 April 2000.
- Parlindungan, AP, **Pendaftaran Tanah di Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Rustandardinata H. Memet S., **Makalah Peranan PPAT Dalam Upaya Pendaftaran Tanah Untuk Mencapai Kepastian Hukum**, Makalah Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992.
- Soedikno Mertokusumo, **Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut UUPA**, 1998.
- Soni Harsono, Kepala Badan Pertanahan Nasional, **Makalah Dalam Pengarahan Pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya**, Yogyakarta, 9 Juli 1992
- Subekti dan Tjitrosoedibyo, **Kamus Hukum**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1989.
- Supranowo, Badan Pertanahan Nasional, **Makalah Pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya**, Yogyakarta, 9 Juli 1992.
- Urip Santoso, **Artikel Tinjauan Singkat Tentang Pendaftaran Tanah**, Akademika, Fakultas Hukum Universitas Sunan Giri Surabaya, Surabaya.

Zaidun. M. dalam mata kuliah Alternatif Penyelesaian Sengketa, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Tahun 2001.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Perundang-undangan Pertanahan Bidang Pendaftaran Tanah, Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah, 1981 Jilid 1, Bab I.