

BAB I PENDAHULUAN



1. Latar Belakang Dan Perumusan Masalah

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung pada tanah, baik untuk tempat tinggal, maupun untuk pemenuhan kebutuhan di bidang ekonomi, sosial, politik dan budaya. Kebutuhan manusia akan tanah selalu bertambah, di samping disebabkan oleh jumlah penduduk yang terus bertambah, juga oleh keinginan manusia untuk memenuhi tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik. Sedangkan persediaan tanah terbatas dan tidak bertambah. Ketidakseimbangan antara persediaan tanah dengan kebutuhan manusia akan tanah tersebut telah mengakibatkan nilai tanah dari waktu ke waktu menjadi semakin tinggi dan sering menimbulkan persoalan dengan banyak ragamnya.

Untuk mencegah timbulnya permasalahan mengenai tanah dan untuk menjamin kepastian hukum tentang tanah, maka Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. 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 sebutan Undang Undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan; untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Adapun PP yang dimaksud adalah PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan

menggunakan apa yang disebut *system Torrens* yang dimodifikasi, yaitu sistem pendaftaran hak ("*registration of titles*"), tetapi dengan sistem publikasi negatif, yang kemudian PP tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan diundangkannya PP No. 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah (LN Tahun 1997 No. 59, TLN Nomor 3696) pada tanggal 8 Juli 1997 yang mulai berlaku efektif tiga bulan sejak tanggal diundangkan yaitu tanggal 8 Oktober 1997. PP tersebut dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi:

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

Berdasarkan Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) wajib mendaftarkan hak atas tanahnya termasuk setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain.

Melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, maka:

- a. Para pemilik tanah akan dengan mudah dapat membuktikan haknya, dengan memberikan kepada mereka surat tanda bukti hak berupa sertifikat.
- b. Mereka yang memerlukan keterangan akan dapat dengan mudah memperolehnya, karena data yang disimpan di Kantor Pertanahan terbuka

untuk umum. Kepada yang memerlukan dapat diberikan keterangan tertulis, yang disebut Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT)¹.

Sebagai tanda bukti hak, sertifikat memuat data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan. Untuk memperoleh data fisik tanahnya dilakukan pengukuran dan pemetaan, yang menurut Pasal 14 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 meliputi: pembuatan peta dasar pendaftaran; penetapan batas bidang-bidang tanah; pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; pembuatan daftar tanah; pembuatan surat ukur. Sedangkan data yuridis hak, dimulai pada waktu pembukuannya untuk pertama kali, diikuti perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian dimuat dalam buku tanah.

Berdasarkan Penjelasan PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu: pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Pendaftaran tanah di samping untuk memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan. Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan kepemilikan tanah, faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah harus

¹ Boedi Harsono, *Kasus-kasus Pengadaan Tanah dalam Putusan pengadilan (suatu tinjauan Yuridis)*, Mahkamah Agung RI, 1997 h.32

jelas. Penanganan yang kurang teliti mengenai hal ini dapat mengakibatkan permasalahan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Timbulnya berbagai macam permasalahan di bidang pertanahan disebabkan karena kondisi administrasi pertanahan di waktu lampau. Kondisi tersebut disebabkan kurang tertibnya pencatatan hak atas kepemilikan tanah bahkan sebagian besar hak atas tanah belum terdaftar, dan masih kurang tertibnya pencatatan data mengenai bukti-bukti kepemilikan tanah. Di samping itu masih banyaknya ketentuan pelaksanaan UUPA yang belum diatur secara tuntas. Oleh karena itu terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Kegiatan pendaftaran tanah dalam kenyataannya dapat menimbulkan berbagai macam akibat. Di samping akibat yang bersifat positif di antaranya status kepemilikan tanah menjadi jelas, administrasi pertanahan menjadi tertib, juga dapat menimbulkan akibat yang bersifat negatif diantaranya kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap alat-alat bukti pemilikan tanah, yang berupa sertifikat hak atas tanah. Sering adanya berita sertifikat asli tapi palsu (aspal), sertifikat palsu, sertifikat tumpang tindih atau sertifikat ganda atau sertifikat dobel sungguh memprihatinkan. Upaya sungguh-sungguh dari Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) dalam menertibkan administrasi pertanahan harus terus dilakukan, demikian pula upaya hukum penyelesaian sengketa masalah tanah melalui jalur pengadilan harus didukung.

Adanya penyimpangan yang berkaitan dengan proses pembuatan sertifikat ini dikarenakan berbagai hal. Di antaranya administrasi pertanahan yang kurang tertib, lemahnya pengawasan dari Pemerintah yang berwenang (BPN) terhadap

instansi/pihak yang terkait seperti Kepala Desa/Lurah, Camat PPAT, Notaris PPAT dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pendaftaran tanah juga disebabkan adanya unsur kesengajaan dari pihak-pihak tertentu yang ingin mengambil keuntungan dengan menggunakan sertifikat untuk mencapai tujuannya. Sehingga dalam masyarakat sering terjadi permasalahan yang berkaitan dengan sertifikat hak atas tanah, seperti: sertifikat dobel.

Terbitnya sertifikat dobel ini memberikan keuntungan bagi pihak-pihak yang menghendaki adanya sertifikat dobel tersebut. Akan tetapi hal ini sangat merugikan pihak-pihak yang secara hukum berhak atas sertifikat tersebut. Sertifikat dobel ini sering menimbulkan sengketa yang dapat diselesaikan melalui lembaga peradilan dan non peradilan.

Berdasar pada uraian latar belakang tersebut, maka penulis ingin mengajukan tesis dengan bahan pembahasan sertifikat dobel terhadap hak atas tanah dengan membatasi pada permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah PP No. 24 tahun 1997 dapat menimbulkan peluang terbitnya sertifikat dobel?
2. Bagaimana cara menyelesaikannya bila terjadi sertifikat dobel?

2. Kajian Pustaka

Menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi, pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun,

termasuk pemberian 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 PP No. 24 Tahun 1997 pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam PP No. 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh PP ini atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametri dan lain sebagainya. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk

melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP No 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sedangkan yang dimaksud dengan kegiatan-kegiatan tertentu adalah misalnya pembuatan akta PPAT oleh PPAT atau PPAT Sementara, pembuatan risalah lelang dilakukan oleh pejabat lelang, adjudikasi dalam pendaftaran tanah, secara sistematis oleh panitia adjudikasi.

Demikian pula dalam PP No. 24 Tahun 1997 telah diatur bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah terdiri dari:

1. Kegiatan pendaftaran untuk pertama kali yang meliputi: pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertifikat; penyajian data fisik dan data yuridis; penyimpanan daftar umum dan dokumen;
2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang meliputi: pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik tersebut dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut PP No. 24 Tahun 1997 dilakukan melalui dua cara:

1. Pendaftaran tanah secara sistematis, didasarkan pada rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri.
2. Pendaftaran tanah secara sporadis, untuk desa atau kelurahan yang belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis.

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah negara.

Dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Dalam PP No.10 Tahun 1961 ditetapkan dua cara penyelenggaraan pendaftaran tanah, yaitu:

1. Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara lengkap, meliputi penyelenggaraan kadaster dan pendaftaran hak;
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara tidak lengkap, yaitu pendaftaran tanah yang hanya meliputi pendaftaran hak-hak. Bahwa pembukuan hak-hak dalam daftar-daftar umum dapat dilakukan tanpa pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang menjadi obyek hak-hak, dan kepada para pemegang hak diberikan sertifikat sementara.

Dahulu pendaftaran tanah dilakukan secara sederhana, bahkan ada sertifikat tanah yang belum ada surat ukurnya, yang disebut sertifikat sementara. Sertifikat sementara ini bukan berarti sertifikat yang berlaku sementara, melainkan sertifikat yang diterbitkan, sementara belum ada surat ukurnya dan mempunyai kekuatan berlaku sebagai sertifikat (Pasal 17 PP No.10 Tahun 1961).

Hanya saja dalam sertifikat sementara data fisik tanahnya belum ada dukungan dokumen pembuktiannya. Hal ini terjadi karena terhadap tanah tersebut belum diadakan pengukuran dan pemetaan, apabila sudah ada surat ukurnya disebut sertifikat tanah. Ada pula sertifikat yang di dalamnya sudah mencantumkan gambar surat ukur. Gambar surat ukur mana diperoleh dengan cara pengukuran dan pemetaan tanah yang bersangkutan dengan menggunakan alat-alat yang masih sangat sederhana. Sehingga hasilnya jauh dari akurat. Namun sekarang seiring dengan bertambah maju ilmu geodesi, pengukuran dan pemetaan tanah dapat dilakukan dengan alat canggih sehingga diperoleh hasil yang lebih baik dan memberikan kepastian hukum.

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* atau *kadaster* (Belanda) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kadaster berasal dari bahasa latin *capitastrum* yang artinya suatu register yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Kadaster* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai rekaman yang berkesinambungan dari pada hak atas tanah².

Menurut kamus hukum *kadaster*, pendaftaran tanah adalah 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

² Parlindungan, AP. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan 1. Mandar Maju, Bandung, 1999, h 18-19

membebani tanah-tanah itu, seperti hipotik, pengabdian tanah dan lain-lain; juga hak-hak kebendaan lainnya atas tanah: guna bangunan, guna usaha dan lain-lain³.

Berdasarkan tujuannya kadaster dapat dibedakan menjadi:

1. Kadaster pajak, yaitu kadaster yang diadakan untuk keperluan pemungutan pajak atas tanah;
2. Kadaster hak, yaitu kadaster yang diadakan untuk memberikan kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang tanah yang dipunyai subjek hukum dengan suatu hak⁴.

Oleh karena kadaster hak bertujuan untuk menjamin kepastian hukum tentang letak, batas-batas dan luas bidang tanah yang dimiliki oleh seseorang maka pengukuran dan pemetaan tanah secara akurat sangatlah penting.

Menurut Ali Achmad Chomzah, Kadaster dengan peta-peta yang membuktikan batas-batas bidang tanah yang ditetapkan di dalamnya sebagai batas-batas sah menurut hukum. Peta-peta Kadaster yang demikian disebut sebagai peta-peta yang mempunyai kekuatan bukti⁵.

Pemberian kekuatan bukti pada peta-peta Kadaster harus dilakukan dengan UU atau Peraturan Perundang-undangan yang lain, tujuannya agar kepastian hukum tetap terjaga.

Pemberian kekuatan bukti pada peta-peta Kadaster dengan UU dapat dipertanggungjawabkan apabila memenuhi dua syarat, yaitu:

³ Subekti dan Tjitrosoedibio. *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1989, h. 65.

⁴ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Cetakan Pertama. Arkola, Surabaya, 2003, h. 81.

⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (pertanahan) di Indonesia*. Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2003, h. 10



mengumpulkan para pemilik batas tanah yang berbatasan ~~guna~~ penetapan batas sering menemui kesulitan, terlebih di kota besar atau di tanah kosong.

Demikian pula apabila dengan para pemilik tanah yang berbatasan tidak tercapai kata sepakat mengenai letak batas-batas tanah, maka penetapan letak batas tanah tersebut harus diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Hakim dalam menyelesaikan masalah letak batas tanah harus mematuhi Hukum Acara Perdata yang seringkali menyita waktu lama kurang lebih empat tahun untuk mendapatkan keputusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Bila terjadi demikian maka kegiatan pemetaan kadaster akan berjalan lambat. Karena itu pejabat kadaster harus menjalankan tugasnya sesuai prosedur yang telah ditentukan, dan apabila timbul masalah harus mengupayakan perdamaian agar proses kadaster berjalan lancar.

Sebagai proses akhir dari pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak berupa sertifikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Menurut Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan sertifikat 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.

Sertifikat merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasaan tanah yang hasilnya akan merupakan alas hak pada pendaftaran pertama dan proses-proses peralihan selanjutnya⁸.

Sertifikat selain sebagai tanda bukti hak juga dapat dipergunakan untuk kepentingan lain seperti untuk jaminan hutang di bank, jaminan dalam transaksi bisnis. Sedemikian besarnya kegunaan sertifikat sehingga ada oknum-oknum tertentu yang ingin memperolehnya dengan cara yang tidak dibenarkan oleh hukum untuk mendapatkan keuntungan secara ekonomi, karenanya timbullah sertifikat tanah palsu, sertifikat asli tapi palsu (aspal), sertifikat dobel.

Sertifikat tanah palsu merupakan sertifikat di mana data yang ada di dalam sertifikat tersebut tidak sesuai dengan data di register buku tanah yang ada di BPN. Pemalsuan terhadap sertifikat tanah biasa dilakukan pada sebidang tanah yang mempunyai nilai ekonomis tinggi, tujuannya untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya secara spekulatif, seperti misalnya untuk memperoleh panjar dalam transaksi tanah, untuk jaminan perbankan dan lain sebagainya⁹.

Menurut Supranowo sertifikat tanah palsu adalah sertifikat yang data untuk pembuatan sertifikatnya palsu atau dipalsukan demikian juga tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota juga dipalsukan, termasuk pula blangko yang palsu, yaitu bukan blangko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional¹⁰.

⁸ H. Memet S. Rustandardinata, "Peranan PPAT dalam Upaya Pendaftaran Tanah Untuk Mencapai Kepastian Hukum". Makalah Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, Yogyakarta, 9 Juli 1992.

⁹ Soegiarto, Masalah Pertanahan. Makalah disampaikan dalam Pelatihan Tehnis Yudisial Hakim Peradilan Militer Tahun Anggaran 1995/1996, h.111-112.

¹⁰ Supranowo, Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, Yogyakarta 9 Juli 1992,

Sedangkan menurut Ali Achmad Chomzah yang dimaksud sertifikat palsu adalah sertifikat apabila:

- a. sertifikat yang data pembuatannya adalah palsu atau dipalsukan
- b. tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dipalsukan
- c. blangko yang dipergunakan untuk membuat sertifikatnya merupakan blangko yang palsu/bukan blangko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional¹¹.

Sertifikat tanah aspal (asli tapi palsu) adalah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang ternyata surat-surat bukti sebagai alas/dasar penerbitan sertifikat tidak benar atau dipalsukan. Hal ini dapat terjadi karena penerbitan suatu sertifikat merupakan suatu proses yang memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang terkait dalam menerbitkan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, misalnya surat keterangan kepala desa, keterangan warisan, segel jual beli dan sebagainya. Surat-surat keterangan tersebut tidak luput pula dari pemalsuan, kadaluarsa, bahkan ada kalanya tidak benar atau fiktif¹².

Menurut Irawan Soerodjo Sertifikat tanah aspal (asli tapi palsu) yaitu apabila sertifikat tanah tersebut diterbitkan secara resmi oleh Kantor Pertanahan setempat, serta secara resmi merupakan turunan dari buku tanah dan surat ukur yang ada di Kantor Pertanahan. Bukti kepalsuan sertifikat tersebut baru timbul

¹¹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2002 h. 136.

¹² Soegiarto, *Op. Cit.*, hal. 112.

dalam hal terjadi sengketa dan dalam pembuktian kebenarannya perlu di teliti persyaratan awal pengajuan permohonan dan pada saat dilakukan pendaftaran¹³.

Sertifikat dobel menurut penulis adalah sebidang tanah memiliki lebih dari satu sertifikat baik atas nama orang yang sama maupun atas nama orang yang berbeda. Sedangkan menurut Soegiarto, sertifikat dobel adalah sebidang tanah oleh kantor pertanahan diterbitkan lebih dari satu sertifikat sehingga mengakibatkan ada pemilikan bidang tanah hak saling bertindihan, seluruhnya atau sebagian¹⁴

Sistem publikasi pada pendaftaran tanah yang digunakan dalam PP No. 24 Tahun 1997 adalah sama seperti dalam pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasikan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, yaitu:

- a. Pasal 19 ayat (2) huruf c;
- b. Pasal 23 ayat (2);
- c. Pasal 32 ayat (2), dan
- d. Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Menurut Budi Harsono, sistem publikasi tersebut 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 di atas bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat. Dinyatakan pula sistem publikasi mengandung unsur positif, hal tersebut dapat

¹³ Irawan Soerodjo, *Op. Cit.*, h. 174.

¹⁴ Soegiarto, *Op Cit.*, hal. 113.

kita lihat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat haknya. Jadi walaupun sistem publikasinya negatif tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara seksama agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya¹⁵.

Menurut penjelasan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 bahwa sertifikat sebagai tanda bukti hak yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA, maksudnya bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dan orang tidak bisa menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu dia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya.

Dengan kata lain pengertian “ Kuat “ dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut adalah bahwa sertifikat tanah yang diberikan itu ‘ tidak mutlak ’ kekuatannya, yang membawa akibat hukum, bahwa segala apa yang tercantum didalamnya adalah dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang dapat membuktikan keadaan sebaliknya baik dalam perbuatan hukum sehari-hari

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Cetakan kesepuluh, Djambatan, Jakarta, 2005, h. 477-478

maupun dalam berperkara di pengadilan. Dengan kata lain sertifikat masih dapat digugurkan.

Adapun bunyi Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 adalah:

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Makna dari pernyataan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut adalah bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguh pun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif. Ketentuan tersebut juga tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan¹⁶.

Permasalahan akan timbul bilamana orang yang secara nyata menguasai sebidang tanah ternyata bukan orang yang berhak atas tanah tersebut. Untuk mengantisipasi atau mengatasi persoalan tersebut pemerintah dalam melakukan pendaftaran tanah harus sesuai dengan peraturan yang berlaku.

¹⁶ Ibid, h. 479

Agar tercapai tujuan pendaftaran tanah sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yaitu memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah yang meliputi kepastian tentang subyek dan obyek haknya, maka Pemerintah mewajibkan pengumuman hak-hak atas tanah agar lalu lintas hukum yang menyangkut hak-hak atas tanah dapat berjalan dengan lancar, yang meliputi:

1. Pengumuman mengenai subyek hukum yang menjadi pemegang hak, dikenal sebagai asas publisitas (*publiciteit*), yaitu yang diimplementasikan oleh Pemerintah dengan mengadakan pendaftaran hak.
2. Kepastian mengenai letak, batas-batas, dan luas bidang-bidang tanah yang dipunyai subyek hukum atas sesuatu hak atas tanah, dikenal sebagai asas spesialitas (*specialiteit*), dan diimplementasikan oleh Pemerintah dengan mengadakan kadaster¹⁷.

Asas publisitas memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subyek haknya, nama dari hak atas tanah, bagaimana mengenai terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum artinya setiap orang dapat melihatnya. Karenanya 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 madya, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkan sertifikat pengganti atau sertifikat yang hilang atau rusak.

Asas spesialitas dalam UUPA dimuat dalam kegiatan pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak

¹⁷ Irawan Soerodjo, Op. Cit, h. 98

atas tanah. Asas ini ditujukan untuk mendapatkan kepastian data fisik mengenai tanah itu sendiri yang menyangkut letak, luas dan batas-batas tanah.

3. Metode Penelitian

3.1. Pendekatan masalah.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum, dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu mengkaji permasalahan tersebut di atas, dengan berdasarkan pada perundang-undangan yang berlaku, khususnya perundang-undangan mengenai pertanahan dan pendaftaran tanah.

Dengan menggunakan pendekatan ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas mengenai arti pentingnya sertifikat dan bagaimana upaya penyelesaiannya bila terjadi sertifikat dobel atas sebidang tanah.

3.2. Bahan hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Bahan hukum primer berupa:

peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan pendaftaran tanah di Indonesia serta peraturan pelaksanaannya dan peraturan perundangan yang berkaitan, yaitu: Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah; PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan

PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Pengelolaannya; Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Undang-undang No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara. PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

2. Bahan hukum sekunder berupa :

bahan hukum yang diperoleh dengan penelitian kepustakaan, berupa buku literatur, majalah hukum, jurnal, makalah, artikel makalah, hasil penelitian, dan hasil wawancara serta diskusi.

3.3. Prosedur pengumpulan dan analisis bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang pertanahan, selanjutnya dilakukan inventarisasi yang berasal dari literatur, majalah hukum, jurnal, makalah, artikel dari media masa termasuk internet, hasil penelitian, yang sesuai dengan obyek penelitian yang dikaji. Selain itu kemudian melakukan wawancara dan diskusi dengan pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Kuningan Jawa Barat. Selanjutnya disusun secara sistematis berdasarkan pokok bahasan dalam penelitian. Bahan hukum yang telah diperoleh melalui inventarisasi perundang-undangan dan bahan hukum lainnya, kemudian di analisis secara kualitatif dan selanjutnya dideskripsikan.

4. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun dalam sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan yang memuat 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.

Bab II Membahas mengenai peluang dalam PP No. 24 Tahun 1997 terhadap terbitnya sertifikat dobel dengan menguraikan tentang pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 dan proses penerbitan sertifikat menurut PP No. 24 Tahun 1997 serta terbitnya sertifikat dobel menurut PP No. 24 Tahun 1997.

Bab III Membahas mengenai sertifikat dobel dengan mengemukakan faktor-faktor yang dapat menyebabkan terbitnya sertifikat dobel, upaya-upaya yang harus dilakukan dalam pencegahan terbitnya sertifikat dobel dan upaya-upaya menyelesaikan kasus sertifikat dobel.

Bab IV Penutup yang memuat kesimpulan mengenai masalah yang menjadi pokok kajian dalam penulisan tesis ini dan saran sebagai masukan yang mencoba memberikan jalan keluar guna mencegah dan menyelesaikan masalah sertifikat tanah dobel.