

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bumi, air, dan ruang angkasa merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur bagi suatu negara. Hubungan manusia dengan bumi bukan hanya sekedar tempat hidup bagi manusia. Lebih dari itu, bumi bahkan memberikan sumber daya hidup bagi kelangsungan hidup umat manusia berupa kekayaan alam yang terdapat baik itu dipermukaan bumi, diatas permukaan bumi, yang tertanam di bumi maupun yang berada di dalam tubuh bumi.¹ Untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur tersebut maka negara Indonesia merumuskan hal tersebut di dalam kontitusinya mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan diatur lebih lanjut pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA). Sebagaimana telah disebutkan di atas, dari rumusan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut jelas bahwa tujuan utama dari pemanfaatan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya yaitu kemakmuran rakyat dan juga tujuan diundangkan UUPA, sebagaimana dimuat dalam penjelasan umumnya yaitu:²

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

¹ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1995), hlm. 2.

² Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:³

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya. Dalam hal ini Pasal 19 UUPA merumuskan hal di atas yaitu:
 - 1) Menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
 - 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini 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.
 - 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
 - 4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Aturan lebih lanjut mengenai pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA ayat (1) yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997).
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Ketentuan di atas hendaknya memberikan jaminan akan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia dapat terjamin dimana Indonesia merupakan negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup pada sektor agraris yang suatu waktu dapat menyebabkan setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya. Tetapi pada kenyataannya atas dasar dari keinginan manusia tersebut ada saja masalah-masalah pertanahan dan perselisihan yang timbul dalam kehidupan masyarakat.

Lembaga yang bertanggung jawab dalam menyelenggarakan fungsi pendaftaran tanah yaitu adalah BPN, dimana BPN bertanggung jawab langsung kepada Presiden, hal ini sesuai dengan aturan dari Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 277-278.

Nasional (BPN) Republik Indonesia (Perpres 10/2006) bahwa. Hal ini dirumuskan dalam

Pasal 2 Perpres 10/2006 yaitu:

“Dalam melaksanakan tugas tersebut BPN menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- 2) Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- 3) Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- 4) Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- 5) Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- 6) Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- 7) Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- 8) Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- 9) Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik Negara/Daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
- 10) Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- 11) Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- 12) Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- 13) Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- 14) Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- 15) Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- 16) Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- 17) Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- 18) Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
- 19) Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- 20) Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 21) Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya.

Terdapat dua macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*⁴.

Oleh karena itu, kegiatan pendaftaran diatur secara rinci. Kegiatan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan dalam pendaftaran

⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008) hlm 117.

tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi⁵:

- a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik.
- b) Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya.
- c) Penerbitan sertipikat.
- d) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dengan diadakannya pendaftaran tanah, membawa akibat hukum diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sebagai Sertifikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan, ini sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peratran Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pada kehidupan yang akan terjadi, masyarakat menemukan beredarnya Sertifikat palsu, Sertifikat asli tetapi palsu atau Sertifikat ganda di masyarakat sehingga pemegang hak atas tanah perlu mencari informasi tentang kebenaran data fisik dan data yuridis yang tertera dalam Sertifikat tersebut di Kantor Pertanahan setempat. Pada umumnya masalah baru muncul dan diketahui terjadi penerbitan Sertifikat ganda, yaitu untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu Sertifikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih, ketika pemegang Sertifikat yang bersangkutan akan melakukan suatu perbuatan hukum atas bidang tanah yang dimaksud.

Salah satu contoh sengketa mengenai tanah yang terdapat di kehidupan masyarakat yaitu terdapatnya Sertifikat ganda hak milik atas tanah yang menjadi objek sengketa di

⁵ Adrian Sutedi, *Ibid*, hlm 136.

Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI yaitu Farida binti Wanhamid adalah pemegang Sertifikat Hak Milik Nomor 511, tanggal 11 juli 1972 atas sebidang tanah berukuran 978m² yang terletak di Sungai Kambang Simpang 1V Sipin Jambi, yang semula atas nama almarhum Wanhamid (orang tua Farida binti Hamid) berdasarkan jual beli antara almarhum Wanhamid dengan Abd. Kadir bin Abubakar, selanjutnya berdasarkan Surat Permohonan tanggal 21 April 1990, dan Surat Penetapan Pengadilan Agama Kota Jambi, Nomor 044/1987, tanggal 26 Januari 1987, Sertifikat Hak Milik Nomor 511 Tahun 1972, dengan luas 978m² oleh Kantor Pertanahan Kota Jambi di catat dan di balik namakan ke atas nama ahli waris almarhum Wanhamid, yaitu yang salah satunya ahli warisnya Farida binti wan hamid. Dan selanjutnya berdasarkan Akta Hibah Tanggal 03 April 1991 pada Notaris Facrudin Lubis SH terhadap Seripikat Hak Milik Nomor 511 Tahun 1972, dengan luas 978m² oleh Kantor Pertanahan Kota Jambi di balik namakan lagi atas nama Farida binti Wanhamid. Tanpa sepengetahuan Farida binti Wanhamid, tanah milik Farida binti Wanhamid yang telah di kuasai sejak Tahun 1991, dan telah pula Farida binti WanHamid dirikan bangunan rumah berdasarkan izin mendirikan bangunan (IMB) Nomor: 684/485/3-TC-91, tanggal 23 September 1991, yang di terbitkan oleh Wali Kota Madya Kepala Daerah Tingkat II Jambi, oleh Kantor Pertanahan Kota Jambi di terbitkan lagi Sertifikat atas nama M. Darman Yahya. Penerbitan Sertifikat tersebut Farida binti Wanhamid ketahui langsung dari M Darman Yahya. Setelah mendengarkan informasi tersebut Farida binti Wanhamid langsung memasukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi karena masih berada dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana di amanatkan dalam Pasal 55 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004, dan terakhir di ubah dengan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009. Dimana dalam hal ini Keputusan tersebut yaitu diterbitkannya Sertifikat Hak Atas Tanah Hak Milik atas nama M. Darman Yahya.

Setelah di lakukan proses hukum di pengadilan maka penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 5043, tanggal 31 Agustus 2007, Jalan Sungai Kambang Simpang IV Sipin Jambi Surat Ukur Nomor 1447/2007 Tanggal 15 Agustus 2007, luas 672 m² atas nama M Darman Yahya adalah tidak sah karena terdapat cacat hukum pada saat di proses hingga diterbitkannya, atau karena kesalahan prosedur dan pemberian hak milik atas tanah kepada pihak lain, yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Jambi yang dicurigai tidak melakukan proses pendaftaran tanah sebagaimana yang dirumuskan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Permenag Nomor 3 Tahun 1997) pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (3) dan (4) dengan baik, yaitu pengukuran bidang tanah secara sistematis maupun secara sporadik. Dalam hal ini pengukuran bidang tanah dilakukan secara sporadik,⁶ serta tidak dilakukan penetapan dan pemasangan tanda tanda batas tanah sebagai mana yang dirumuskan dalam Pasal 19 Permenag Nomor 3 Tahun 1997 yang berbunyi sebagai berikut:

- “(1) Untuk keperluan penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997:
- a) pemohon yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, atau
 - b) pemegang hak atas bidang tanah yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau yang surat ukur/gambar situasinya sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dan pihak yang menguasai bidang tanah yang bersangkutan, dalam pendaftaran tanah secara sistematis, diwajibkan menunjukkan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan

⁶ Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Permenag Nomor 3 Tahun 1997) pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (3): Pengukuran bidang tanah secara sistematis adalah proses pemastian letak batas bidang-bidang tanah yang terletak dalam satu atau beberapa desa/kelurahan atau bagian dari desa/kelurahan atau lebih dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis. Ayat (4): Pengukuran bidang tanah secara sporadik yaitu proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sporadik.

- dan, apabila sudah ada kesepakatan mengenai batas tersebut dengan pemegang hak atas bidang tanah yang berbatasan, memasang tandatanda batasnya.
- (2) Penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis, dan oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pegawai Kantor Pertanahan yang ditugaskannya dalam pendaftaran tanah secara sporadik.
 - (3) Dalam hal pemohon pengukuran atau pemegang hak atas tanah tidak dapat hadir pada waktu yang ditentukan untuk menunjukkan batas-batas bidang tanahnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka penunjukan batas itu dapat dikuasakan dengan kuasa tertulis kepada orang lain.
 - (4) Dalam hal tanda batas yang sudah terpasang ternyata tidak sesuai dengan hasil penetapan batas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon pengukuran dan pemegang hak yang bersangkutan memindahkan tanda batas tersebut sesuai dengan batas yang telah ditetapkan.
 - (5) Penetapan batas dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (daftar isian 201).
 - (6) Apabila dalam penetapan batas sekaligus dilakukan penataan batas, maka hasil penataan batas tersebut dituangkan dalam Berita Acara Penataan Batas (daftar isian 201A).
 - (7) Penataan batas sebagaimana dimaksud pada ayat (6) harus disetujui oleh pemegang hak yang bersangkutan dan persetujuan tersebut dituangkan juga dalam Berita Acara Penataan Batas.”

Terhadap tidak dilakukannya pengukuran bidang tanah, yang dirumuskan dalam Pasal 24 Permenag Nomor 3 Tahun 1997 yang berbunyi sebagai berikut:

- “(1) Pengukuran bidang tanah dilaksanakan dengan cara terrestrial, fotogrametrik, atau metoda lainnya.
- (2) Prinsip dasar pengukuran bidang tanah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah harus memenuhi kaidah-kaidah teknis pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan dan dapat diketahui letak dan batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi batas-batasnya di lapangan.”

Setelah Majelis Hakim meneliti dan mencermati Gugatan Penggugat, Jawaban Tergugat (Kantor Pertanahan) dan Tergugat II Intervensi (M. Darman yahya), Replik, Duplik, Alat Bukti Surat Para Pihak, keterangan Saksi, serta Kesimpulan Para Pihak, maka menurut Majelis Hakim yang menjadi permasalahan hukum dalam perkara ini adalah apakah keputusan objek sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat tersebut cacat yuridis, yaitu melanggar dan bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan/atau Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) sebagaimana yang di rumuskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan. Berdasarkan fakta yang muncul dalam persidangan dan bukti-bukti tertulis serta keterangan saksi yang diajukan para pihak, maka Majelis Hakim mengadili dalam pokok perkara mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya, menyatakan batal Keputusan Tergugat berupa Sertifikat Hak Milik Nomor 5043, tanggal 31 Agustus 2007, Jalan Sungai Kambang Simpang IV Sipin Jambi Surat Ukur Nomor 1447/2007 Tanggal 15 Agustus 2007, luas 672 m² atas nama M Darman Yahya, memerintahkan kepada Tergugat untuk mencabut Sertifikat hak milik tersebut, dan menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya yang timbul dalam sengketa ini secara tanggung renteng. Dalam hal ini apa dasar dasar pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut menjatuhkan putusan tersebut, apakah sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku atau tidak.

Berdasarkan dari uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam bentuk tesis yang berjudul: “PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK GANDA (*OVERLAPPING*) STUDI KASUS PADA PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA JAMBI NOMOR 21/G/2012/PENGADILAN TATA USAHA NEGARA-JBI.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan batasan permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi dasar hukum bagi penggugat untuk melakukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Apakah yang melatarbelakangi lahirnya Sertifikat Hak Milik ganda dalam perkara Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI?

3. Apakah dasar pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI tentang penyelesaian sengketa Sertifikat ganda?

C. Keaslian Penelitian

Suatu karya ilmiah layaknya harus diberikan pertanggung jawaban ilmiah oleh penulisnya bahwa penelitian yang dilakukan dijamin keasliannya.⁷ Selaras dengan itu, berdasarkan penelusuran kepustakaan dan internet yang telah terlebih dahulu dilakukan oleh penulis mengenai “Pembatalan Sertifikat Hak Milik Ganda (*Overlapping*) Melalui Pengadilan Tata Usaha Jambi”, diketahui sudah ada karya ilmiah terdahulu yang berkaitan dengan Pembatalan Sertifikat Ganda pada Hak Atas Tanah. Karya ilmiah tersebut dilakukan oleh Fransiska W. Sek pada tahun 2012, dalam rangka menyusun tesis pada program Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang berjudul Pembatalan Sertifikat Ganda pada Hak Atas Tanah. Karya ilmiah yang dibuat oleh Fransiska W. Sek tersebut membahas mengenai prosedur pembatalan sertipikat ganda pada hak atas tanah, serta perlindungan hukum yang didapatkan bagi pihak yang sertipikatnya dibatalkan dalam kasus sertipikat ganda. Selaras dengan itu di Magister Kenotariatan Universitas Hasanudin, juga membahas hal yang sama yaitu dengan judul tesis Tinjauan Hukum Terhadap Kasus Sertifikat Ganda (Studi Kasus Kantor Pertanahan Kota Makassar, Periode 2000 – 2005) pada tahun 2007, yang diteliti oleh Muslim. Adapun yang diteliti oleh Muslim ini adalah mengenai, faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda, konsekuensi hukum adanya sertifikat ganda, dan bagaimana prosedur pembatalan dari sertifikat ganda. Kemudian ada penelitian di Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, yang diteliti oleh Dewi Punawa Julianti pada tahun 2009 dan Alwi Umri Nasution pada tahun 2012. Dewi Punawa Julianti dengan penelitiannya yang berjudul Analisis Yuridis

⁷ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), hlm. 292.

Pembatalan Hak Atas Tanah Di Kantor Pertanahan Kota Medan, meneliti bagaimana kompetensi badan peradilan terhadap gugatan pembatalan hak atas tanah, bagaimana peraturan perundang-undangan tentang pembatalan hak atas tanah yang berlaku saat ini, dan bagaimana implementasi peraturan-peraturan tersebut dalam proses pembatalan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Medan. Sedangkan Alwi Umri Nasution melakukan penelitian dengan judul tentang Tinjauan Hukum Kekuatan Sertifikat Hak Milik Diatas Tanah Yang dikuasai Pihak Lain (Studi Kasus Atas Putusan Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Medan NO.39/G.TUN/2006/PTUN.MDN), dimana yang menjadi pusat penelitian Alwi Umri Nasution adalah bagaimana prosedur pemberian Sertifikat Hak Milik atas tanah, bagaimana penerbitan Sertifikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan menurut pertimbangan Hukum Pengadilan Tata Usaha Negara. No. 39/G.TUN/2006/PT.UN.MDN.

Dengan demikian penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis karena penulis membahas mengenai hal-hal yang menjadi dasar hukum bagi penggugat untuk melakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, hal-hal yang melatarbelakangi lahirnya Sertifikat Hak Milik ganda dalam perkara Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-Jbi, dan dasar pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI tentang penyelesaian sengketa Sertifikat ganda.

D. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya setiap penulisan karya ilmiah mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh penulis itu sendiri dan diharapkan mendapat penyelesaian yang baik atas segala masalah yang terjadi. Dalam penulisan ini tujuan yang hendak penulis capai yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa dasar hukum bagi penggugat untuk melakukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Untuk mengetahui dan menganalisa latarbelakang lahirnya Sertifikat Hak Milik ganda dalam perkara Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa dasar pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-Jbi tentang penyelesaian sengketa Sertifikat ganda.

E. Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis.

1. Secara Teoritis

- a. Hasil penulisan ini diharapkan dapat dijadikan dasar dalam pengembangan ilmu Hukum Agraria, khususnya mengenai pendaftaran tanah.
- b. Hasil penulisan ini diharapkan dapat dijadikan dasar dalam pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam administrasi pendaftaran tanah.
- c. Hasil penulisan ini diharapkan dapat dijadikan dasar dalam pengembangan ilmu Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara, khususnya dalam berproses pada Pengadilan Tata Usaha Negara.
- d. Hasil penulisan ini diharapkan dapat menjadi pedoman dan literatur bahan bacaan bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah pada khususnya tentang permasalahan Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara.

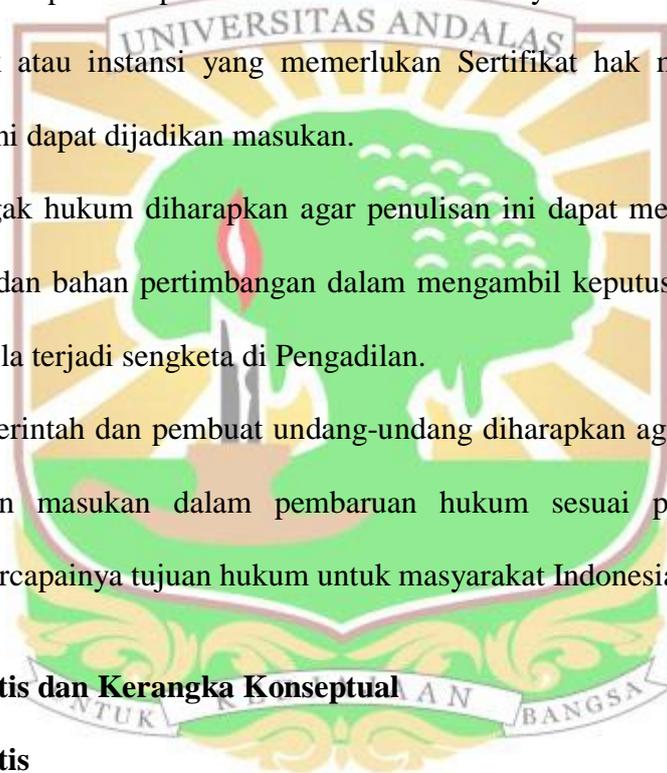
2. Secara Praktis

Secara praktis penulisan ini diharapkan:

- a. Bagi rekan mahasiswa hukum, masyarakat, praktisi hukum, dan pemerintah diharapkan agar penulisan ini dapat menjadi pedoman atau rujukan dalam menambah ilmu Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara pada umumnya, pendaftaran tanah,

administrasi pendaftaran tanah, dan berproses dalam Pengadilan Tata Usaha Negara pada khususnya.

- b. Bagi masyarakat luas diharapkan agar penulisan ini dapat memberikan masukan dan pertimbangan dalam melakukan pendaftaran tanah, dan berproses dalam Pengadilan Tata Usaha Negara.
- c. Bagi pihak-pihak yang berwenang dalam pengurusan pendaftaran tanah agar penulisan ini dapat mengurangi resiko timbulnya kesalahan dalam pengurusan tersebut dan dapat mempermudah cara administrasinya.
- d. Bagi pihak atau instansi yang memerlukan Sertifikat hak milik atas tanah agar penulisan ini dapat dijadikan masukan.
- e. Bagi penegak hukum diharapkan agar penulisan ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan terhadap sengketa tanah apabila terjadi sengketa di Pengadilan.
- f. Bagi pemerintah dan pembuat undang-undang diharapkan agar penulisan ini dapat memberikan masukan dalam pembaruan hukum sesuai perkembangan zaman sehingga tercapainya tujuan hukum untuk masyarakat Indonesia.



F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

AUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana dalam keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah. Dalam praktek hukum di Belanda terdapat AUPB, yaitu:⁸

- 1) Asas Persamaan, yaitu hal-hal yang sama harus diperlakukan sama.
- 2) Asas Kepercayaan, yaitu bila suatu badan pemerintah atau seorang pejabat yang berwenang bertindak atas nama pemerintah itu memberikan janji kepada seorang

⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 2001), hlm. 270-278.

warga, asas kepercayaan menuntut supaya badan pemerintahan itu (antara lain pada pelaksanaan suatu wewenang memberikan ketetapan) terikat pada janjinya. Bila misalnya untuk suatu rencana pendirian perusahaan dijanjikan izin, izin ini dikemudian hari tidak boleh lagi, kecuali barangkali bila telah terjadi perubahan keadaan.

- 3) Asas Kepastian Hukum, memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki dari padanya.
- 4) Asas Kecermatan, bahwa suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat.
- 5) Asas Pemberian Alasan, bahwa suatu keputusan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya.
- 6) Asas Penyalahgunaan Wewenang (*detournement de pouvoir*).

Kuntjoro Purbopranoto mengemukakan AUPB, yaitu:⁹

- 1) Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- 2) Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- 3) Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan (*principle of equality*);
- 4) Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- 5) Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
- 6) Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- 7) Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- 8) Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- 9) Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- 10) Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
- 11) Asas perlindungan atas cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
- 12) Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
- 13) Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merumuskan mengenai AUPB yaitu: “Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan: a) Asas legalitas; b) Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan c) AUPB.”

Penjelasan pasal tersebut yaitu, yang dimaksud dengan asas legalitas ialah penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, yang dimaksud dengan “asas perlindungan terhadap hak asasi manusia” adalah bahwa

⁹ *Ibid*, hlm. 279.

penyelenggaraan administrasi pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 dan AUPB cukup jelas.

Sebetulnya tidak ada daftar khusus berapa jumlah asas tersebut karena asas-asas tersebut karena asas-asas tersebut merupakan “*lavende beginselen*” jadi berkembang menurut praktek khusus melalui peradilan.¹⁰

b. Teori Pembuktian

Sertifikat hak atas tanah merupakan akibat hukum dari pendaftaran tanah yang dapat dijadikan bukti yang kat kepada pemegang hak atas tanah mengenai data fisik dan data yuridis atas tanah. Dalam penerbitan Sertifikat diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, Pamong Desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan Sertifikat tersebut. Hal ini dilakukan agar Sertifikat hak atas tanah memiliki nilai bukti hukum yang kuat bagi pemegangnya.

Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 merumuskan sebagai berikut, bahwa:

“(1) Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku, apabila data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

(2) Dalam hal ada 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 menuntut pelaksanaan atas hak tersebut apabila dalam 5 tahun sejak diterbitkannya Sertifikat telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak Sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan melakukan penguasaan atau penerbitan Sertifikat tersebut.”

Dan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA merumuskan bahwa pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai

¹⁰ *Ibid*, hlm. 280.

alat pembuktian yang kuat.” Berdasarkan rumusan pasal-pasal diatas terlihat jelas bahwa Sertifikat hak milik atas tanah merupakan alat bukti yang kuat. Maka dari itu dalam proses pembuatan Sertifikat sangat disayangkan apabila terjadi kesalahan-kesalahan, dan dapat merugikan pemegangnya.

c. Teori Kepastian Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, wujud dari kepastian hukum adalah perturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi bagi golongan tertentu dapat pula peraturan setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku didaerahnya saja.¹¹ Teori kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang kongkret. Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk masalah-masalah yang kongkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam penyelesaian sengketa tersebut. Kemudian kepastian hukum berarti perlindungan hukum.¹²

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu:¹³ 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undnag-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang stau dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 155.

¹² Van Apeldoorn dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2010), hlm. 60.

¹³ *Ibid*, hlm. 158.

Arti penting kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Tanpa kepastian hukum, orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan. Tetapi jika terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum dan ketat menaati peraturan hukum, maka akibatnya akan kaku serta menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya tetap demikian, sehingga harus ditaati dan dilaksanakan. Undang-Undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat.¹⁴

d. Teori Kewenangan

Seiring dengan pilar utama Negara hukum¹⁵, yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan¹⁶. Kekuasaan atau kewenangan senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan, baik masyarakat yang sederhana apalagi pada masyarakat yang sudah maju.¹⁷

- 1) **Kewenangan Atribusi**¹⁸, Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm.136.

¹⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie: Dalam konsep negara hukum, diidealkan bahwa yang harus menjadi panglima dalam seluruh dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik maupun ekonomi. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 297.

¹⁶ Yuliani, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cetakan 2, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010) hlm. 249.

¹⁷ Yuslim, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi, (Padang: Universitas Andalas, 2014) hlm. 8.

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010) hlm. 103.

dibedakan antara:¹⁹ a) Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di Negara kita di tingkat pusat adalah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemda yang melahirkan Peraturan Daerah; b) Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha Negara tertentu.

2) **Kewenangan Delegasi**, Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Selain pengertian diatas Moh. Machfud MD memberikan pengertian bahwa kewenangan atas delegasi²⁰ berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah Undang-undang yang berisi masalah untuk mengatur satu ketentuan Undang-undang. Apabila dalam hal pemindaan/pengalihan suatu kewenangan yang ada itu kurang sempurna, berarti keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum.²¹ Jadi ketetapan dengan kelihatan tidak berwenang membuatnya, maka ketetapan itu dapat menjadi batal mutlak.²²

3) **Kewenangan Mandat**, Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada

¹⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993) hlm. 91.

²⁰ Moh. Mahfud MD dan SF. Marbun, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 55.

²¹ Philipus M.Hadjon dkk, *Penegakan Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001) hlm. 130.

²² E.Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtar Baru, 1990) hlm. 79.

hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis. Dalam hal mandat, tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal ini tentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa, misalnya seorang menteri, mengambil keputusan-keputusan tertentu dan atau menandatangani keputusan-keputusan tertentu. Namun, menurut hukum menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang.²³

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual merupakan suatu kerangka yang didasarkan pada suatu peraturan perundang undangan tertentu dan juga berisikan defenisi - defenisi yang dijadikan pedoman dalam penulisan tesis ini. Untuk itu penulis akan menguraikan secara ringkas tentang maksud dari pemilihan judul dalam tesis ini:

a. Sertifikat Hak Atas Tanah

Pasal 1 angka 20 PP 24/1997 merumuskan yang dimaksud 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.

²³ Philipus M.Hadjon dkk, *Op.cit*, hal 131.

Menurut Ali Achmad Chomsah, yang dimaksud dengan Sertifikat adalah:²⁴ surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya Sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah. Sedangkan menurut Bachtiar Effendie, Sertifikat tanah adalah salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara.²⁵ Mengenai jenis Sertifikat Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis Sertifikat, yaitu:²⁶

- 1) Sertifikat hak atas tanah yang biasa disebut Sertifikat.
- 2) Sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hipotik dan Sertifikat *Credietverband*. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, penyebutan Sertifikat hipotik dan Sertifikat *credietverband* sudah tidak dipergunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertifikat Hak Tanggungan saja.
- 3) Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

b. Pengertian Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Pembatalan Sertifikat tanah dapat terjadi karna dua factor :yaitu adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitan Sertifikat dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap apabila pembatalan tersebut karna cacat hukum administrasi maka BPN akan langsung memproses atau perintah pencatatan perubahan pemeliharaan dan pendaftaran tanah menurut peraturan perundangan.²⁷

c. Sertifikat Cacat Hukum

²⁴ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat Dan Permasalahannya*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm.122.

²⁵ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 25.

²⁶ Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit*, hlm. 125.

²⁷ Pasal 62 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Sertifikat disebut Sertifikat palsu apabila: 1) Data pembuatan Sertifikat adalah palsu atau dipalsukan; 2) Tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dipalsukan; dan 3) Blanko yang dipergunakan untuk membuat Sertifikatnya merupakan blanko yang palsu/bukan blanko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional²⁸.

Sertifikat asli tetapi palsu yaitu Sertifikat secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan Sertifikat tersebut palsu.²⁹

Sertifikat Ganda adalah Sertifikat-Sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua Sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini disebut pula “Sertifikat Tumpang Tindih (*overlapping*)”, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.³⁰

d. Pendaftaran Tanah

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah.³¹ Pasal 1 angka 1 PP nomor 24 tahun 1997, pendaftaran tanah yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada

²⁸ Ali Achmad Chomzah, *Op. Cit*, hlm.136.

²⁹ *Ibid*, hlm.138.

³⁰ *Ibid*, hlm.139.

³¹ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 286.

haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar maka pemegang hak wajib melakukan pemeliharaan data pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan setempat.³²

Pendaftaran Tanah dalam penulisan ini terkait dengan penerbitan Sertifikat hak atas tanah, dimana penerbitan Sertifikat tersebut dapat dilakukan apabila subjek hak atas tanah melakukan pendaftaran tanah baik pendaftaran tanah pertama kali maupun pemeliharaan data pendaftaran tanah.

e. Peradilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara adalah lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah:³³ 1) Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu dan 2) Memberikan perlindungan

³² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 506.

³³ Angka 1 Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN.

terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan dimuka pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya Peraturan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara).

Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara hanya berwenang mengadili sengketa Tata Usaha Negara, yaitu sengketa antara orang atau badan hukum perdata atau pejabat Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, pada hakikatnya sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa tentang sah atau tidaknya suatu keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan yang dimaksud keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 ayat (3) adalah suatu penetapan tertulis, yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang.

Ciri khas hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya, yaitu:

- a. Asas praduga keabsahan bertindak (*vermoeden van rechmatigheid* atau *presumption iustae causa*). Asas ini mengandung makna, bahwa setiap tindakan administrasi negara/badan atau pejabat Tata Usaha Negara pemerintah selalu dianggap sah (*rechmatig*) sampai pada pembatalannya.

- b. Asas pembuktian bebas. Hakim bebas menentukan beban pembuktian ini kepada para pihak yang berperkara. Namun bebasnya penentuan beban pembuktian ini, dibatasi pada jenis alat bukti.
- c. Asas keaktifan hakim (*Dominus Litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak, karena tergugat adalah pejabat tata usaha negara, sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum.
- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan (*erga omnes*). Putusan pengadilan Tata Usaha Negara berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa.

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. David H. Penny berpendapat bahwa penelitian adalah pemikiran yang sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemecahannya memerlukan pengumpulan dan penafsiran fakta-fakta. Sedangkan J. Suprpto MA berpendapat bahwa penelitian ialah penyelidikan dari suatu bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta atau prinsip-prinsip dengan sabar, hati-hati serta sistematis.³⁴

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis.³⁵ Menurut Soerjono Soekanto metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan–lingkungan yang dihadapinya.³⁶ Jadi yang dimaksud metode penelitian adalah prosedur mengenai cara-cara melaksanakan penelitian (yaitu meliputi kegiatan-kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisis, sampai menyusun laporannya) berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala secara ilmiah.

Metode Penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

³⁴ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : PT.Bumi Aksara, 2002), hlm.1.
³⁵ Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003), hlm.42.
³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), Hlm. 6.

1. Metode Pendekatan

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.³⁷ Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji dan meneliti materi hukum atau perundang-undangan, yang berlaku dan berkompeten untuk digunakan sebagai dasar dalam melakukan pemecahan masalah, sehingga langkah-langkah dalam penelitian ini menggunakan logika yuridis.

Pendekatan terhadap hukum yang normatif mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan, undang-undangan yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat. Dan dalam penelitian ini untuk menguji teori yang telah ada pada suatu situasi konkret.³⁸

2. Pendekatan Masalah

Nilai ilmiah suatu pemabahasan dan pemecahan masalah terhadap legal issue yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan.³⁹ Sesuai dengan tipe penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif maka pendekatan masalah yang dilakukan adalah:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi focus sekaligus tema sentral suatu penelitian.⁴⁰ Pendekatan perundang-undangan

³⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.1.

³⁸ Ronny Hanitijo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1990), hlm. 23.

³⁹ Johny Ibrahim., *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2009), hlm. 299.

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 93.

dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.

b. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan demikian penelitian ini juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.⁴¹ Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seseorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu.⁴²

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum, beberapa kasus ditelaah untuk dijadikan referensi bagi suatu isu hukum.⁴³

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, data yang digunakan yaitu Data Sekunder, Data sekunder yaitu data yang sudah diolah dan diperoleh dari penelitian perpustakaan (*library research*) terhadap dokumen-dokumen yang ada terutama bahan hukum sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan penelitian yang berasal dari perundang-undangan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan.

⁴¹ *Ibid*, hlm.126.

⁴² Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Alumni Bandung, 1986), hlm. 332.

⁴³ Johny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 321.

2. Bahan Hukum sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan penelitian yang berasal dari literatur, makalah atau jurnal hukum, teori-teori ataupun pendapat dari para ahli hukum yang memberikan penjelasan-penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan.⁴⁴

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:⁴⁵ a) Kamus; b) Ensiklopedia dan c) Dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan objek penelitian untuk diterapkan dalam penulisan ini.

Berbagai macam jenis data diatas diperoleh dari:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang
- c. Perpustakaan Daerah Kota Jambi
- d. Beberapa literatur dan bahan kuliah yang penulis miliki
- e. Internet

4. Metode Pengumpulan data

Bahan hukum yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh data dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka, yaitu teknik pengumpulan bahan hukum dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, atau data-data tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis dapatkan dilapangan.⁴⁶

5. Pengolahan dan Analisis Data

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 12.

⁴⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Op.Cit*, hlm. 32.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 68.

Setelah data terkumpul maka langkah selanjutnya adalah pengolahan dan analisa data. Adapun bahan hukum yang telah diperoleh dari penelitian studi kepustakaan, akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, yakni analisa data dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat.⁴⁷ dan hasil analisa tersebut menjadi suatu karya tulis berbentuk karya ilmiah yaitu tesis.

Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam metode analisa kasus pada penelitian ini adalah: a) Pemaparan singkat duduk permasalahannya; b) Bagaimana hubungan kasus dalam konteks hukum; c) Analisis dan interpretasi aturan-aturan hukum; d) Mengkhususkan diri pada penerapan aturan hukum pada kasus tertentu; e) Mengevaluasi dan menimbang argumentasi dan memprediksi penyelesaiannya dan f) Membuat formulasi yang sesuai dalam penyelesaian.

H. Sistematika Penulisan

Agar penulisan dapat memberikan gambaran secara komprehensif dan pembaca dapat lebih mudah untuk membaca tulisan ini, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara sistematis untuk memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh mengenai pokok permasalahan yang hendak dibahas.

Sistematika penulisan dalam penulisan hukum ini mengacu pada buku Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas. Penulisan tesis ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, masing-masing bab saling berkaitan. Adapun gambaran yang jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan

⁴⁷ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), hlm. 83.

Bab ini berisi Latar Belakang, Perumusan Masalah, Keaslian Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II: Dasar Hukum Bagi Penggugat Untuk Melakukan Gugatan Ke Peradilan Tata Usaha Negara

Bab ini penulis akan memaparkan Tinjauan umum peradilan tata usaha Negara (PTUN) dalam gugatan pembatalan sertifikat, kemudian Tinjauan umum pendaftaran tanah.

Bab III: Latar Belakang Lahirnya Sertifikat Hak Milik Ganda Dalam Perkara Nomor 21/G/2012/ PTUN-JBI

Bab ini penulis akan memaparkan kasus posisi sengketa sertifikat hak milik ganda dalam sengketa perkara nomor 21/G/2012/ PTUN-JBI, jawaban tergugat atas gugatan yang diajukan penggugat dalam sengketa perkara nomor 21/G/2012/ PTUN-JBI, bukti yang diajukan tergugat dalam sengketa perkara NOMOR 21/G/2012/ PTUN-JBI, Latar Belakang Perkara Nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI.

Bab IV: Dasar Pertimbangan Hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Putusan Nomor 21/G/2012/PTUN-JBI Tentang Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda

Bab ini penulis akan memaparkan tentang pertimbangan hukum oleh hakim, pertimbangan hukum hakim dalam perkara nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-Jbi menurut ketentuan hukum agraria, pertimbangan hukum hakim dalam perkara nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI menurut ketentuan hukum tata usaha negara, pendapat penulis terhadap perkara nomor 21/G/2012/Pengadilan Tata Usaha Negara-JBI.

Bab V: Penutup

Bab ini berisi kesimpulan sebagai hasil penelitian serta memberi saran-saran yang berkaitan dengan pembahasan dari semua yang telah terurai pada bab-bab sebelumnya.