

TESIS

**PERAN KANTOR KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN KOTA
PADANG DALAM MENYELESAIKAN PERMASALAHAN SERTIPIKAT HAK
MILIK GANDA DI KOTA PADANG**

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



OLEH

NESI MONGERI
1520123048

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2018**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Judul Tesis : PERAN KANTOR KEMENTERIAN AGRARIA DAN
TATA RUANG/BPN KOTA PADANG DALAM
MENYELESAIKAN PERMASALAHAN SERTIPIKAT
HAK MILIK GANDA DI KOTA PADANG.

Nama : NESI MONGERI.

NIM : 1520123048

Program Studi : MAGISTER KENOTARIATAN

Tesis ini telah diuji dan dipertahankan di depan Sidang Panitia Ujian Akhir Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan dinyatakan lulus pada tanggal 12 Mei 2018.

Menyetujui
Komisi Pembimbing

Pembimbing I

Pembimbing II


Dr. YUSLIM, S.H., M.H.
NIP.195707061983031008

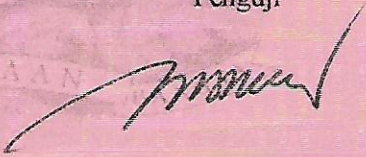

Hj. DIAN AMELIA, S.H., M.H.
NIP.195904241986032003

Komisi Penguji

Penguji

Penguji


Dr. H. FERDI, S.H., M.H.
NIP.196807231993021001


DASMAN, S.H., M.Kn.
Notaris

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Andalas

Koordinator Program Studi
Magister Kenotariatan

Prof. Dr. H. ZAINUL DAULAY, S.H., M.H.
NIP. 195911221986031002

Dr. AZMI FENDRI, S.H., M.Kn.
NIP. 197505102005011003

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nesi Mongeri

NIM : 1520123048

Program Studi : Magister Kenotariatan

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang saya buat dengan judul:

**“PERAN KANTOR KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA
RUANG/BPN KOTA PADANG DALAM MENYELESAIKAN
PERMASALAHAN SERTIPIKAT HAK MILIK GANDA DI KOTA
PADANG”**

Adalah:

1. Dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi;
2. Dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar kepustakaan.

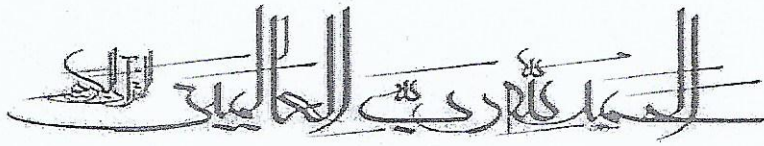
Padang, 12 Mei 2018

Yang membuat pernyataan,



Nesi Mongeri

NIM: 1520123048



Bacalah, dengan menyebut nama Tuhanmu,
Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah,
Bacalah, dan Tuhanmulah yang Maha Mulia,
Yang mengajar manusia dengan pena,
Dia mengajar manusia apa yang tidak diketahuinya.
{Q.S Al 'Alaq (96): 1-5}

(Maka bersabarlah) karena mungkin kamu tidak menyukai
sesuatu, padahal Allah menjadikan padanya
kebaikan yang banyak,
{Q.S An Nisa (4): 19}

Dan di bumi itu terdapat tanda-tanda kekuasaan Allah
Bagi orang-orang yang yakin, maka
Apakah kamu tidak memperhatikan.
{Q.S Adz Dzaariyat (51): 20-21}

Rasulullah bersabda:
"Shadaqah yang paling utama ialah
Seorang Islam yang belajar suatu ilmu pengetahuan kemudian
Ia mengajarkannya kepada Saudaranya (temannya) muslim".
(H.R Ibnu Majah)

"Segala sesuatu yang kita lakukan akan kita petik hasilnya dimasa yang akan datang.
Yakinkanlah diri bahwa segala pengorbanan, emosi, tangisan serta
rasa sakit yang telah kita lalui akan terbayar tepat pada waktunya.
Ungkapan rasa Syukur ini tak akan cukup atas setiap langkah dan perjuangan ini
Tanpa kasih Sayang Allah Subhana Wa Taala beserta Rasul-Nya,
Do'a dari Orang Tua, saudara, ia kekasih yang mengasihi dan menyayangiku dengan
Segenap ketulusan hati dan kesabaran, serta dukungan rekan-rekan yang selalu memotivasi".

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis sampaikan atas kehadiran Allah *Subhana Wata'ala*, yang telah memberikan *rahmat* dan *hidayah*-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul “**Peran Kantor Kementerian Agraria Dan Tata Ruang (Atr/Bpn) Kota Padang Dalam Menyelesaikan Permasalahan Sertipikat Hak Milik Ganda (*Overlapping*) Di Kota Padang**” dapat diselesaikan dengan baik.

Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Andalas. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, tesis ini tidak akan mungkin dapat diselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terimakasih sedalam-dalamnya kepada :

1. Yang tersayang, keluarga terkasih Ayahanda **Harmon Purba**, Ibunda **Eri Yusmaini**, Kakak **Messa Mongeri, SE** dan Adik-Adik (**Leks Prima Mongeri, Gita Putri Mongeri, Oranda Mongeri**) yang terus memberikan limpahan kasih sayang dan doa yang tiada henti serta dorongan semangat, sehingga penulis mempunyai kekuatan untuk menghadapi segala tantangan yang terjadi selama penyusunan tesis ini.
2. Yang tercinta, Suamiku **Azan Risminallah, S.TP** dan Anakku **Bryan Sakha Azkan** yang terus memberikan waktu dan perhatiannya, membantu, mendampingi dan menemani penulis dari awal penelitian hingga tesis ini selesai serta memberikan limpahan kasih sayang serta doa yang tiada henti serta dorongan semangat, sehingga penulis

mempunyai kekuatan untuk menghadapi segala tantangan yang terjadi selama penyusunan tesis ini.

3. Bapak **Dr. Yuslim, SH, MH** selaku Pembimbing I yang telah memberikan arahan, masukan dalam penyempurnaan tesis ini, memeriksa hasil tulisan penulis dan memberikan koreksi serta petunjuk-petunjuk mengenai beberapa kesalahan demi meningkatkan mutu tesis penulis. Dengan ketulusan, disela-sela waktu yang padat, memberikan komitmen untuk meluangkan waktu dalam membimbing penulis.
4. Ibu **Hj. Dian Amelia, S.H., M.H.**, selaku Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu untuk memberikan pandangan dan pemahaman kepada penulis serta saran-saran dalam tesis ini.
5. Bapak **Dr. Ferdi, S.H., MH.**, dan Bapak **Dasman, S.H., M.Kn.**, selaku penguji yang memberikan masukan dan pandangan selama penulisan tesis berlangsung, terimakasih atas segala saran, arahan dan dukungan yang menjadi motivasi.
6. Bapak **Prof. Dr. Tafdil Husni, S.E., MBA.**, selaku Rektor Universitas Andalas.
7. Bapak **Prof. Dr. H. Zainul Daulay, S.H., M.H.**, selaku Dekan Pasca Sarjana Universitas Andalas, yang memberikan kesempatan dalam perkuliahan dan membantu kelancaran penulisan tesis ini.
8. Bapak **Dr. Azmi Fendri, S.H, M.Kn** dan Ibu **Neneng Oktarina, SH, MH** selaku Ketua dan Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang.

9. Bapak dan Ibu Dosen Pasca Sarjana Universitas Andalas, yang telah memberikan bimbingan serta ilmu pengetahuan kepada penulis, sehingga penulis mendapatkan tambahan ilmu dan perluasan wawasan di Pasca Sarjana Universitas Andalas.
10. Bapak dan Ibu staff atau pegawai Perpustakaan Universitas Andalas dan serta staff atau pegawai Tata Usaha Pasca Sarjana Universitas Andalas, yang telah memberikan kemudahan dan pelayanan Administrasi yang tulus selama penulis mengikuti pendidikan di Pasca Sarjana Universitas Andalas.
11. Para Sahabat yang manis, yang senantiasa mendukung penulis, tempat berbagi keluh kisah, dan saling memotivasi satu sama lain.
12. Rekan-rekan angkatan Tahun 2015 Mandiri A, rekan-rekan anggota dan pengurus Ikatan Mahasiswa Kenotaritan dan teman-teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu serta kepada semua pihak yang telah turut membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak luput kekurangan, untuk itu segala kritikan dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima dengan senang hati guna penyempurnaan tesis agar lebih baik lagi.

Akhir kata berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua.

Padang, Mei 2018
Penulis,

Nesi Mongeri
NIM : 1520123048

PERAN KANTOR KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN KOTA PADANG DALAM MENYELESAIKAN PERMASALAHAN SERTIPIKAT HAK MILIK GANDA DI KOTA PADANG

(Nesi Mongeri, 1520123048, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 109 hlm)

ABSTRAK

Tanah merupakan suatu kebutuhan fundamental dari setiap Warga Negara saat ini, yang terlihat dari antusias setiap orang akan memperoleh dan mempertahankan tanah yang mereka inginkan dan mereka miliki. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, memiliki nilai yang sangat tinggi secara derajat seseorang ditengah masyarakat. Dilihat secara mendalam, maka hak milik atas tanah memberikan kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan dengan jangka waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu, sedangkan hak guna usaha hanya untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan. Demikian pula dengan hak guna bangunan hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah milik orang lain atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Sebidang tanah yang mempunyai sertipikat ganda muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia. Permasalahan tersebut melahirkan rumusan masalah; 1) Bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang? 2) Bagaimana penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan bagaimana peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang? 3) Bagaimana akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang?. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum Empiris, bersifat perspektif analisis dengan objek kajian meliputi asas-asas hukum, efektivitas hukum di Masyarakat. Sumber data utama dalam penelitian hukum Empiris adalah aturan-aturan hukum dan fakta yang berkembang ditengah masyarakat. Teknik pengkajian dan pengumpulan bahan hukum dengan menggunakan studi dokumenter, berkaitan dengan Sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional. Dari hasil penelitian dan pembahasan disimpulkan bahwa faktor penyebab munculnya permasalahan sertipikat ganda adalah masyarakat itu sendiri yang kurang arif dan bijaksana menjaga tanah milik sendiri. Kelalaian dari pihak kelurahan dan BPN dalam pengukuran dan pemetaan yang tidak diperbaharui.

Kata Kunci : Pendaftaran Tanah, Overlapping, Sengketa.

THE ROLE OF THE AGRARIAN AGENCY OFFICE AND SPACE / BPN PADANG CITY IN COLLECTING THE PROBLEMS OF OVERLAPPING CERTIFICATE IN PADANG CITY

(Nesi Mongeri, 1520123048, Master Program of Notarii Faculty of Law University of Andalas Padang, 109 pages)

ABSTRACT

The land is a fundamental requirement of every citizen today, as seen from the enthusiasm of everyone will acquire and defend the land they want and have. Land is a gift of God Almighty, has a very high value in a degree of a person in the community. Seen in depth, the property rights to the land authorize to use it for all kinds of purposes with an unlimited period of time, as long as there is no special prohibition for it, while the right to operate only for land directly controlled by the state for agricultural purposes (plantation), fisheries or livestock. Similarly, the right to use buildings only to establish and own buildings on the land owned by others or land directly controlled by the state. A plot of land that has a double certificate emerged and became a bitter root for land law in Indonesia. The problem breeds the problem formulation; 1) How until the emergence of a double certificate which is a legal proof of ownership of the land or the cause of the overlapping of land in the city of Padang? 2) How is the settlement done by the authorities to solve the problem of double certificate and how the role of Ministry of ATR / BPN Kota Padang in solving the problem of overlapping certificate in Padang City? 3) What are the legal consequences of having overlapping land certificate in Padang City ?. The research method used is empirical legal research, is perspective analysis with the object of study include the principles of law, the effectiveness of law in the Society. The main source of data in Empirical law research is the rules of law and fact that develop in the community. Assessment techniques and the collection of legal materials using documentary studies, related to the double certificate in the National Land Agency. From the results of research and discussion concluded that the factor causing the emergence of multiple certificate issues is the community itself is less wise and prudent to maintain their own land. Negligence from the kelurahan and BPN in the measurement and mapping that is not updated.

Keywords: Land Registry, Overlapping, Dispute

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	0
Halaman Pengesahan	i
Kata Pengantar.....	ii
Abstrak	vi
Daftar Isi.....	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	16
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual.....	17
F. Metode Penelitian	24
G. Jenis dan sifat penelitian	25
G.1 Sumber dan Jenis Data Penelitian	26
G.2 Teknik Pengumpulan Data	27
G.3 Teknik Analisa Data.....	29
H. Sitematika Penulisan	29
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	31
A. Tinjauan tentang Sertifikat Tanah.....	31
B. Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah	44
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	63
A. Penyebab Munculnya Sertifikat Ganda yang merupakan Alat Bukti Kepemilikan Tanah atau Penyebab Timbulnya Sertifikat Hak Milik Ganda (<i>overlapping</i>) Atas Tanah di Kota Padang.....	63
B. Penyelesaian yang Dilakukan Pihak Berwenang Menyelesaikan Masalah Sertifikat Ganda dan Peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam Menyelesaikan Permasalahan Sertifikat Hak Milik Ganda (<i>Overlapping</i>) di Kota Padang	77

C. Akibat Hukum dengan Adanya Sertifikat Hak Milik Ganda (overlapping) Atas Tanah di Kota Padang	92
BAB IV PENUTUP	105
A. Kesimpulan	105
B. Saran	106
DAFTAR KEPUSTAKAAN	107
Lampiran.....	x



LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan suatu kebutuhan fundamental dari setiap Warga Negara saat ini, yang terlihat dari antusias setiap orang akan memperoleh dan mempertahankan tanah yang mereka inginkan dan mereka miliki. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, memiliki nilai yang sangat tinggi secara derajat seseorang ditengah masyarakat.

Indonesia merupakan Negara agraris, bahwa tanah menjadi hal yang utama dalam faktor produksi sebagai salah satu sumber kesejahteraan rakyat, tanah juga merupakan sumber daya alam yang sangat penting karena manusia melakukan aktivitas seperti industry, pertanian, dan tempat tinggal. Oleh karena itu masalah dibidang pertanahan sangatlah kompleks karena mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia.

Untuk itu perlu adanya aturan hukum tertulis yang mengatur dengan rinci tentang sumber daya alam Republik Indonesia. Hal ini terdapat dalam sistem hukum nasional dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa¹:

¹ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3)

“bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Para pendiri negara Indonesia sudah menyadari betapa pentingnya tanah untuk bertahan hidup. Untuk itulah disaat merancang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia memberi perhatian khusus pada tanah. Tanah dalam konteks hukum agraria secara luas adalah merupakan modal utama dalam menyejahterakan masyarakat, Karena itu kemanfaatannya harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sadar akan pentingnya tanah, Pada tahun 1948 sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 UUD 1945 maka para pendiri negara ini, bertempat di ibukota negara yang pada waktu itu masih bertempat di Yogyakarta langsung membentuk panitia yang bertugas khusus untuk merancang serta mengundang tentang hukum pertanahan di Indonesia dan harapan mereka agar payung hukum tersebut cepat rampung dan cepat dipergunakan. Namun kenyataannya terbalik karena payung hukum yang dikenal dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan UUPA yang mulai berlaku pada bulan September 1960.²

UUPA yang merupakan hukum tanah positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini. Dalam hukum positif Indonesia, adapun tujuan

²Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah*, Gramedia, Jakarta, 2014, hlm.2

dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasan umumnya adalah.³

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

Berdasarkan tujuan pokok UUPA tersebut di atas diatur macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh setiap orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum. Menurut Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain sebagainya.⁴

Yang dimaksud dengan hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan kewenangan menguasai yang luas bagi pemilik tersebut untuk menguasai, mengolah dan memilikinya dengan batasan ketentuan fungsi sosial dari

³Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 16 ayat 1

kepemilikan tanah tersebut.⁵ Sedangkan menurut Pasal 20 UUPA, hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Sedangkan dalam Pasal 28 UUPA hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu (paling lama enam puluh tahun), guna perusahaan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan dan Pasal 35 UUPA hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

Dilihat secara mendalam, maka hak milik atas tanah memberikan kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan dengan jangka waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu, sedangkan hak guna usaha hanya untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan. Demikian pula dengan hak guna bangunan hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah milik orang lain atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Berbagai macam permasalahan itu salah satunya adalah tentang sertipikat ganda yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya di ditingkat Kementerian ATR/BPN ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemerintah dalam menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan

⁵ Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm 9

pemilikan tanah, menjadikan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sebagai faktor dan prioritas utama yang tidak dapat diabaikan.

Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Dalam UUPA tidak pernah disebutkan sertipikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkan “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertipikat hak tanah.

Walaupun fungsi utama sertipikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi sertipikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain, misalnya akta register yang dikeluarkan oleh pemerintah desa letak tanah tersebut berada. Sertipikat sebagai alat bukti sangat penting misalnya di dalam hal pemindahan hak dan perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain (yang

memenuhi syarat sebagai pemegang hak) yang berupa : jual – beli tanah, tukar menukar, hibah atau hibah wasiat dan lain-lainnya.

Permasalahan tentang sertipikat tanah masih tetap ada dan muncul lagi dengan permasalahan berbeda. Sebidang tanah yang mempunyai sertipikat ganda muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia. Dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan⁶. Untuk mencapai cita-cita Negara tersebut diatas, maka bidang agraria perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.

Rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negaradan rakyat.

UUPA mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Secara

⁶Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya⁷. Untuk melaksanakan hal tersebut di bidang pertanahan telah dikeluarkan UUPA. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang-Undang ini merupakan unifikasi di bidang Hukum Pertanahan.

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh 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.

⁷Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.50

3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (2) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan dalam pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk menindaklanjuti hal tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di Negara maju maupun di Negara berkembang, sehingga tidak mudah untuk

diselesaikan dengan cepat⁸. Tanah merupakan kebutuhan dasar dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadahnya maupun sebagai faktor produksi⁹. Indonesia sebagai salah satu Negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup pada sektor agraris juga mengalami masalah yang sama. Tanah sebagai salah satu sektor agraris merupakan faktor penting bagi masyarakat Indonesia.

Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, karenanya tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya. Rasa ingin menguasai ini sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan didalam kehidupan bermasyarakat.

Di Indonesia sifat masyarakat bertalian erat dengan hukum tanahnya. Jiwa rakyat dan tanahnya tidak dapat dipisahkan. Ini berarti bahwa tiap perubahan dalam jiwa rakyat baik sebagai hasil pertumbuhan yang lama maupun sebagai letusan revolusi menghendaki juga perubahan dalam hukum tanah. Pada masa sebelum berlakunya UUPA hukum tanah mengandung corak dualisme, dimana peraturan-peraturan bersumber pada hukum barat dan hukum adat.

Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah “permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah-tanah yang dimaksud pada ayat

⁸Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Penerbit Arkola, Surabaya, 2002, hlm 25.

⁹*Ibid*, hlm 26

(1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi¹⁰.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah¹¹:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang atas sekali;
2. Keadaan bumi disuatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Dengan dikeluarkannya UUPA dapat menghilangkan sifat dualisme dalam lapangan agraria dan semua aturan-aturan lama mengenai konversi, dihapuskan dan diganti dengan hak-hak baru yang sesuai dengan UUPA. Hukum agraria yang baru tersebut didasarkan pada hukum adat yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia serta merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli.

Adapun tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah¹²:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;

¹⁰ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.111

¹¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.1132

¹² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

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

Sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA maka setiap tanah harus didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luas lokasi tanah, apakah dibebani hak tanggungan dan yang terpenting adalah tanah tersebut akan mendapatkan sertipikat sebagai alat bukti hak.

Pendaftaran tanah memiliki arti penting dalam memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia seperti yang ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht cadastre*¹³ diseluruh wilayah Republik Indonesia. Perbuatan hukum pendaftaran tanah menyangkut dengan hak keperdataan seseorang. Hak keperdataan merupakan hak asasi seorang manusia yang harus kita junjung tinggi dan hormati oleh sesama manusia lainnya yang bertujuan untuk adanya kedamaian dalam kehidupan masyarakat.

UUPA menganut sistem negatif sehingga keterangan yang tercantum didalam surat bukti hak mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Jika terjadi hal demikian maka pengadilan akan memutuskan alat pembuktian

¹³Recht Cadaster adalah pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat didaftarkan dengan tujuan menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah

mana yang benar. Pendaftaran tanah tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan dan jika tanah yang bersangkutan sudah berada didalam penguasaan pihak ketiga, ia berhak menuntut penyerahan kembali kepadanya.

Kementerian ATR/BPN dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sejak dikeluarkannya peraturan tersebut tugas dan wewenang dibidang pertanahan yang semula berada pada Departemen Dalam Negeri yakni Direktorat Jenderal Agraria beralih kepada Kementerian ATR/BPN. Ruang lingkup kegiatan Kementerian ATR/BPN hanya meliputi Agraria dalam arti sempit yaitu tanah.

Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Program ini bertujuan untuk menimbulkan gairah serta meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengadaan sertipikat hak atas tanah. Program ini dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN melalui kantor-kantor pertanahan setempat dan bagi masyarakat ekonomi lemah diberikan keringanan biaya.

Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah sertipikat ganda. Sertipikat ganda merupakan sertipikat-sertipikat yang menyuratkan satu bidang tanah yang sama. Dengan demikian satu

bidang tanah diuraikan dengan dua sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini disebut juga “sertipikat tumpang tindih”. Baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih dari sebagian tanah tersebut.

Sertipikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja Kementerian ATR/BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Peranan dari Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam melakukan pendaftaran tanah sangat dibutuhkan mulai dari tahap permohonan pendaftaran tanah oleh pihak yang berhak atas tanah atau yang dikuasainya diperlukan peran aktif dan ketelitian dari pihak Kementerian ATR/BPN sebagai penyelenggara pendaftaran tanah yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kantor pertanahan Kota Padang. Berbagai masalah yang muncul seperti adanya sertipikat ganda, penyerobotan lahan yang diikuti dengan tindakan penerbitan sertipikat oleh pihak yang tidak berhak merupakan beberapa masalah pertanahan yang kerap muncul di masyarakat berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah, dimana hal tersebut disebabkan antara lain oleh ketidaktahuan masyarakat tentang obyek tanah yang ternyata telah memiliki sertipikat, kembali dimohonkan untuk diterbitkan sertipikatnya lagi (satu obyek

tanah memiliki dua sertipikat). Hal ini terjadi karena masalah terbatasnya pengumuman kepada masyarakat oleh penerbitan sertipikat.

Tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak baik oleh pemegang sertipikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang memiliki sertipikat ganda tersebut tidak produktif. Tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk menanam hasil perkebunan ataupun tanaman lainnya serta dijadikan jaminan di bank. Apabila kasus-kasus sertipikat ganda tidak ditangani secara serius maka akan mengganggu stabilitas perekonomian.

Dengan banyaknya berbagai kasus sengketa tanah yang terdapat di Kota Padang, tentunya menarik perhatian terhadap kasus-kasus yang masalahnya adalah sertipikat ganda, dimana ketika sebuah proses pendaftaran tanah telah dilakukan sesuai dengan prosedur tentunya tidak akan terjadi permasalahan. Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah sertipikat *overlapping*. Sertipikat *overlapping* merupakan sertipikat-sertipikat yang menyuratkan dua alas hak bidang tanah yang beda.

Di Kota Padang sengketa sertipikat ganda yang terjadi adalah sengketa sertipikat ganda mutlak yaitu tumpang tindih (*overlapping*), dimana seseorang memiliki sertipikat hak milik atas tanah pada bidang tanah yang sama terdapat dua sertipikat.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis bermaksud untuk menulis tesis dengan judul **“Peran Kantor Kementerian Agraria Dan Tata Ruang (Atr/Bpn) Kota Padang Dalam Menyelesaikan Permasalahan Sertipikat Hak Milik Ganda (*Overlapping*) Di Kota Padang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, untuk memberikan batasan permasalahan yang akan dibahas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang?
2. Bagaimana penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan bagaimana peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang?
3. Bagaimana akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab

timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang;

2. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan untuk mengetahui bagaimana peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang;
3. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan nantinya akan memberikan manfaat yang baik bagi penulis sendiri, maupun bagi orang lain. Hasil penelitian ini akan memberikan manfaat bagi pihak-pihak baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara Teoritis

- a. Untuk memperluas ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik di bidang hukum pada umumnya dan dalam bidang hukum mengenai permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) khususnya.
- b. Untuk dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan hukum secara khusus, bagi Kementerian ATR/BPN dan para pihak terkait dengan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).

- c. Untuk dapat dijadikan sebagai referensi atau literatur dan bahan penelitian lanjutan bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).

2. Secara Praktis

- a. Penulis mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah maupun instansi terkait yaitu Kementerian ATR/BPN dalam menyikapi permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).

- b. Memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat dalam menghadapi sengketa pertanahan terutama masalah sertipikat hak milik ganda (*overlapping*), sehingga masyarakat dapat segera melakukan tindakan preventif terhadap tanah mereka.

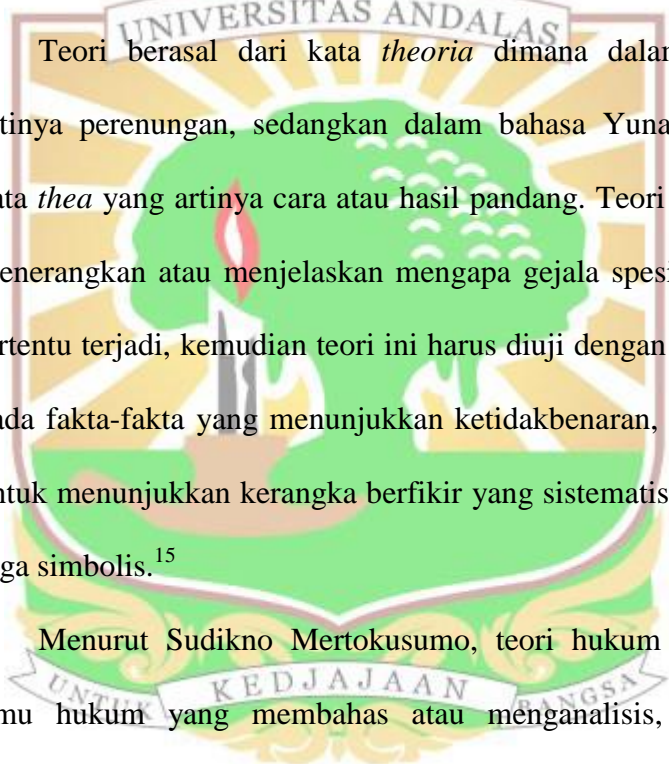
- c. Penelitian ini diharapkan menjadi perhatian dan dapat digunakan bagi semua pihak baik itu bagi pemerintah, masyarakat umum maupun pihak-pihak yang bekerja di bidang hukum, mahasiswa Kenotariatan, dan Kementerian ATR/BPN, khususnya untuk para pihak yang terlibat langsung dalam permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Sebuah penelitian memerlukan landasan teoritis sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas maupun

konsep relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Setiap permasalahan hukum yang akan diteliti, maka pembahasannya adalah yang relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.¹⁴



Teori berasal dari kata *theoria* dimana dalam bahasa latin artinya perenungan, sedangkan dalam bahasa Yunani berasal dari kata *thea* yang artinya cara atau hasil pandang. Teori berperan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, yang kemudian untuk menunjukkan kerangka berfikir yang sistematis, logis, empiris, juga simbolis.¹⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo, teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintesis saja. Secara kritis dikatakan karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab

¹⁴Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 54

¹⁵Otje Salman dan Anton Sutanto, *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 21

secara “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi penalaran.¹⁶

Teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Setiap orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah. Sejalan dengan hal tersebut, maka ada beberapa teori-teori yang digunakan dalam tulisan ilmiah tesis ini adalah:

a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Achmad Ali, kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum: *Pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan. *Kedua*, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. *Ketiga*, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemakaman, disamping juga mudah dijalankan. *Keempat*, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah¹⁷.

Teori kepastian hukum dapat digunakan untuk mengetahui dengan tepat aturan apa yang berlaku dan apa yang dikehendaki

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 87

¹⁷ Andre Prima Ramanda, *Tanggungjawab Notaris terhadap Akta yang terdegradasi nilai pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan*, Tesis, Universitas Andalas, 2014, hlm. 18

daripada hukum itu sendiri. Teori ini sangat menentukan eksistensi hukum sebagai pedoman tingkah laku di dalam masyarakat. Hukum harus memberikan jaminan kepastian tentang aturan hukum.¹⁸

b. Teori Kewenangan

Menurut Salim HS dan Erlies Nurbani, teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.¹⁹ Menurut SF. Marbun, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan oleh perbuatan hukum. Sementara Philippus M. Hadjon mendeskripsikan wewenang sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Konsep hukum publik mengkaitkan antara wewenang dengan kekuasaan.²⁰

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani menyebutkan unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan meliputi:

- a. Adanya kekuasaan,
- b. Adanya organ pemerintah,

¹⁸ Muchtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum : Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Bandung Alumni, 2000, hlm. 49

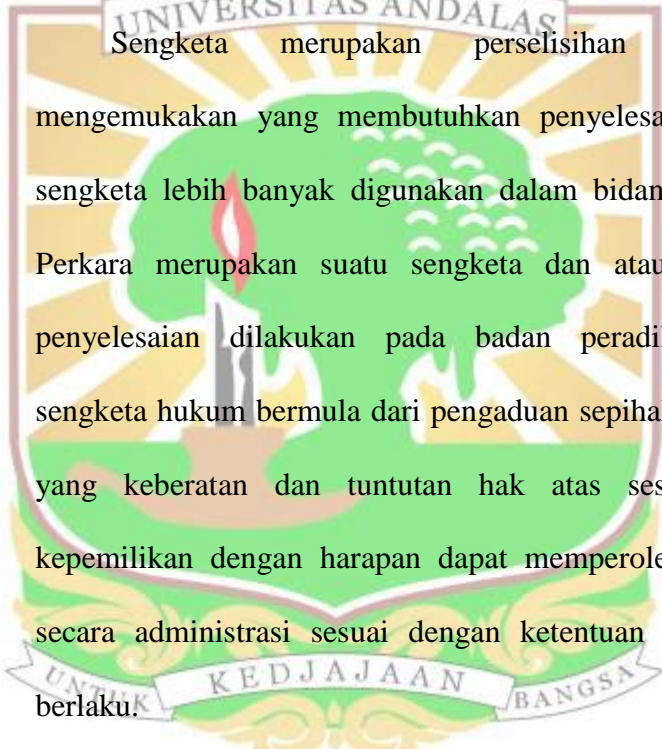
¹⁹ H.P. Panggabean, *Penerapan Teori Hukum dalam Sistem Peradilan Indonesia*, PT. Alumni, Jakarta, 2014, hlm. 195

²⁰ Rahmi Maulidna Rahim, *Perlindungan Hukum bagi Notaris terhadap akta yang dibuatnya jika terjadi sengketa atau perkara di Pengadilan*, Tesis, 2016, hlm. 18

c. Sifat hubungan hukumnya²¹.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani juga menyebut bahwa fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat²².

c. Teori Penyelesaian Sengketa



Sengketa merupakan perselisihan yang sudah mengemukakan yang membutuhkan penyelesaian dan istilah sengketa lebih banyak digunakan dalam bidang ilmu hukum. Perkara merupakan suatu sengketa dan atau konflik yang penyelesaian dilakukan pada badan peradilan, timbulnya sengketa hukum bermula dari pengaduan sepihak (orang/badan) yang keberatan dan tuntutan hak atas sesuatu hal atau kepemilikan dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Cara penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui Pengadilan, ADR (alternative dispute resolution) dan melalui Lembaga Adat. Cara penyelesaian sengketa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, yaitu melalui Pengadilan, sementara itu cara penyelesaian sengketa yang

²¹ H.P Panggabean, *Op.Cit.* hlm. 195

²² *ibid*

diatur Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternative penyelesaian sengketa, yaitu *alternative dispute resolution*. Disamping ketiga cara diatas, dikenal juga cara penyelesaian sengketa melalui lembaga adat dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.²³

2. Kerangka Konseptual

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan defenisi operasional. Menurut Soejono Soekanto kerangka konsep merupakan suatu pengarah atau pedoman yang lebih konkret dari kerangka teoritis yang seringkali bersifat abstrak. Definisi operasional yang menjadi pegangan konkrit dalam proses penelitian, sangat diperlukan untuk menghindari kesimpangsiuran dalam menafsirkan istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian, sehingga dikemukakan beberapa definisi operasional yang merupakan judul penelitian agar mempermudah dan menyamakan pemahaman nantinya, yaitu sebagai berikut:

a. Peran

Peran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.²⁴

²³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.142

²⁴ <https://www.kbbi.web.id/peran>, diakses pada tanggal 28 November tahun 2017

Sedangkan, pengertian peran menurut Soerjono Soekanto (2002:243), yaitu merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan²⁵. Dari hal diatas lebih lanjut kita lihat bahwa dalam hubungan dengan tugas dan kewajiban Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dalam menyelesaikan permasalahan Sertifikat Hak Milik Ganda.

b. Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN

Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Agraria dan Tata Ruang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.²⁶

c. Penyelesaian Permasalahan Sertifikat Hak Milik Ganda

Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Dengan pelaksanaan pendaftaran tanah diharapkan bahwa seseorang lebih merasa aman tidak ada gangguan atas hak yang

²⁵ <http://digilib.unila.ac.id/85/8/BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 28 November 2017

²⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Agraria_dan_Tata_Ruang_Republik_Indonesia diakses pada tanggal 28 November tahun 2017

dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah adalah sangat digantungkan kepada sistem apakah yang dianut dalam melaksanakan pendaftaran tanah.²⁷

Dalam hal munculnya sertifikat hak milik ganda, maka terjadilah sebuah permasalahan dimana penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak berjalan dengan baik, dan jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah menjadi terabaikan.

F. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan dengan suatu metode tertentu dengan cara hati-hati, sistematis, serta sempurna terhadap permasalahan, sehingga dapat digunakan untuk menyelesaikan atau menjawab problemanya. Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia.²⁸

Metode penelitian merupakan suatu sistem dan suatu proses yang mutlak harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian Yuridis Empiris.

²⁷ Skripsi Hardiyanti Hasan dengan judul Analisis penyelesaian sertipikat ganda di kota makassar (studi kasus sertipikat ganda no.26/g/2014/ptun.mks)

²⁸ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta. 1986, hlm. 6

G. Jenis dan Sifat Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat adalah penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian hukum yuridis empiris adalah suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat penerapannya atau praktek dilapangan. Dengan demikian pendekatan yuridis empiris adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti, bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat.²⁹

2. Sifat penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat deskriptif analisis. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah peranan pemerintah dalam upaya meningkatkan pendaftaran tanah. Sedangkan analitis adalah mengandung makna pengelompokan, menghubungkan data-data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktik yang kemudian akan dianalisis guna memperoleh gambaran yang utuh dan menyeluruh tentang masalah-masalah yang diteliti. Jadi penelitian deskriptif analitis adalah suatu metode penelitian untuk memperoleh gambaran mengenai

²⁹Soejono Soekanto dan sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 14

keadaan, dengan cara memaparkan data yang diperoleh sebagaimana adanya yang kemudian dianalisis dan menyusun beberapa kesimpulan.

G.1 Sumber dan Jenis Data Penelitian

3. Sumber Data

a. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat – pendapat dari responden yang ditentukan secara *purposive sampling* (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau *random sampling* (ditentukan oleh peneliti secara acak).

b. Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang – undangan, buku – buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian.³⁰

4. Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan primer. Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari narasumber dan responden melalui teknik wawancara langsung kepada objek-objek yang erat hubungannya dengan permasalahan dalam penelitian ini.

³⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta , 2009, hlm 107

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mempelajari sumber-sumber bacaan yang erat hubungannya dengan permasalahan, baik berupa peraturan perundang-undangan, defenisi dari para ahli hukum yang berhubungan dengan objek penelitian sebagai landasan dalam penulisan yang bersifat teoritis. Data sekunder diperlukan untuk melengkapi data primer.

G.2 Teknik Pengumpulan Data

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, teknik pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan elemen-elemen penting yang mendukung suatu penelitian. Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder:

5. Data primer adalah data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber dilapangan melalui penelitian.³¹ Data primer data dalam penelitian ini meliputi:

- a. Wawancara yaitu untuk memperoleh informasi langsung dengan cara bertanya langsung kepada narasumber yang telah ditemukan.

Narasumber tersebut antara lain adalah:

- 1) Perwakilan dari PTUN

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Ghalia, Jakarta, 1998, hlm.44

- 2) Pihak kantor BPN
 - 3) Para Pihak yang bersengketa
6. Data sekunder adalah data yang diperlukan untuk melengkapi dan mendukung data primer. Data sekunder dapat diperoleh dari:
- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa Undang-Undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - 3) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang telah beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Kementerian ATR/BPN;
 - 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Lainnya yang berhubungan dengan Pendaftaran Tanah;
 - 5) PMA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer,³² seperti:
 - 1) Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan sertipikat hak milik ganda.

³² Mukti Fajar, N.D., dan Yulianti Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm.157

G.3 Teknik Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan model interaktif (*interactive model of analysis*) yaitu data yang terkumpul akan dianalisis melalui tiga tahap, yaitu mereduksi data, menyajikan data dan kemudian menarik kesimpulan sebagai salah satu sarana pemberian kepastian hukum.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis ini terdiri dari empat bab, dimana masing-masing bab, memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Gambaran yang lebih jelas mengenai penulisan tesis ini akan diuraikan dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, yang menjelaskan mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Maksud dan Tujuan, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Kepustakaan berisikan Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Tanah, dan Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah.

BAB III Pembahasan peran Kantor Kementerian ATR/BPN dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang, dan Bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*)

atas tanah di Kota Padang, serta akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang .

BAB IV Penutup.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Tanah

1. Pengertian Sertifikat dan Pengaturannya

Sebelum keluarnya UUPA Nomor 5 Tahun 1960, hukum agraria terdiri dari norma tidak tertulis sepanjang mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dari pengertian tersebut terlihat jelas adanya dualisme dalam hukum agraria yaitu hukum barat dan hukum adat. Hukum barat yang bersifat tertulis juga mempunyai kelemahan karena tidak terlepas dari politik hukum pemerintahan jajahan, liberal dan individualis tidak sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Demikian juga sistem hukum adat yang berlaku dapat dikatakan terpengaruh oleh pandangan masyarakat yang kapitalis dan feodal itu. Dalam hukum adat dapat disaksikan corak feodal yang kini sudah tidak sesuai dengan zaman.³³

Maka dari itu dikeluarkan UUPA pada tanggal 24 September 1960 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Pengertian agraria meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam pasal 48, bahkan meliputi juga ruang angkasa.³⁴

Secara garis besar hukum agraria dapat dibagi dalam 2 (dua) pengertian yaitu pengertian agraria dalam arti luas dan pengertian

³³ Sudargo Gautama dan Sukarhar Badwi, *Tafsiran Undang-Undang agrarian*, Alumni, Bandung, 1973, hlm.19-20

³⁴ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2005, hlm.6

agraria dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi hukum pengairan, hukum kehutanan, hukum perikanan dan hukum pertambangan. Sedangkan dalam arti sempit hanya mencakup hukum pertanahan saja. Menurut Budi Harsono tanah meliputi permukaan bumi dibawah air termasuk air laut.

Effendi Perangin dalam bukunya hukum agraria Indonesia menyatakan, “hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang konkrit dengan tanah”.³⁵

Hukum tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak menguasai atas tanah. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem inilah yang disebut dengan hukum tanah.

Untuk menjamin adanya kepastian hukum maka tanah-tanah tersebut harus didaftarkan melalui instansi yang telah ditentukan oleh pemerintah yaitu kementerian agraria dan tata ruang/ bpn. Kementerian Agraria dan tata ruang/bpn mengemban tugas yang cukup berat yakni mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang diamanatkan UUPA juga berdasarkan peraturan perundang-undangan lain berkaitan dengan petanahan serta berdasarkan kebijaksanaan dan

³⁵ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, jakarta, 1994, hlm.194

ketetapan Presiden. Oleh sebab itu Kementerian Agraria dan tata ruang/bpn mengeluarkan sertifikat bagi setiap tanah yang didaftarkan. Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 24 Tahun 1997 yang dimaksud Sertifikat adalah “surat tanda bukti hak sebagaimana yang 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”.

Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Menurut Ali Achmad Chomsah, yang dimaksud dengan sertifikat adalah: “Surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Kementerian ATR/BPN”.³⁶

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. (Pasal 1 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

³⁶ Ali Achmad Chomsah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.2

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.

Mengenai jenis sertifikat Achmad Chomzah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis sertifikat, yaitu:³⁷

- a. Sertifikat hak atas tanah yang biasa disebut sertifikat;
- b. Sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband sudah tidak dipergunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertifikat Hak Tanggungan saja;
- c. Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

Selain sertifikat tanah dikenal pula sertifikat sementara.³⁸ Sertifikat sementara adalah surat bukti hak yang belum ada surat ukurnya untuk sementara sebagai gantinya (jika belum ada surat ukurnya), maka yang dijahit bersama-sama dengan salinan buku tanahnya adalah gambar situasi. Sertifikat sementara ini sewaktu-waktu dapat dikeluarkan surat ukurnya, maka gambar situasi ini diganti dengan surat ukur tersebut, sertifikat sementara menjadi sertifikat. Sertifikat

³⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.111

³⁸ Penjelasan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah

sementara ini juga menjadi surat tanda bukti hak. Pengertian sementara disini adalah sertifikat yang sementara belum dilengkapi dengan surat ukur, jadi bukan sertifikat yang berlaku hanya sementara. Untuk sertifikat yang hilang, rusak ataupun penggantian blanko sertifikat dapat diberikan sertifikat pengganti.

Permohonan sertifikat ini harus diajukan oleh pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah yang bersangkutan atau pihak lain yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah yang bersangkutan atau pihak lain yang merupakan penerima hak berdasarkan atas Akta PPAT atau kutipan risalah lelang. Sertifikat yang rusak atau pembaharuan sertifikat maka dilakukan penahanan terhadap sertifikat yang lama untuk kemudian dimusnahkan.

2. Arti Penting Sertifikat

Sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdiri dari:

- a. Salinan buku tanah, didalam salinan buku tanah ini dicatat keterangan-keterangan yang melekat pada tanah tersebut, pemegang haknya dan perubahan-perubahan yang terjadi pada tanah tersebut;
- b. Surat ukur, pada surat ukur ini memuat keterangan mengenai letak tanah, tanda batas dan luas dari tanah tersebut.

Hal-hal yang dibuktikan oleh sertifikat hak atas tanah dapat diuraikan sebagai berikut:³⁹

- a. Jenis hak atas tanah, dengan sertifikat dapat diketahui, apakah tanah tertentu yang disebut didalamnya berstatus hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan serta berapa lama hak itu diberikan serta kapan berakhir (selain hak milik);
- b. Pemegang hak, sehingga mengetahui nama pemegang hak harus dicantumkan didalam sertifikat. Bila pemegang hak berganti maka namanya dicoret dan oleh pejabat yang berwenang didalam kolom pencatatan peralihan ditulis nama pemegang yang baru. Sehingga dari sertifikat tersebut selalu diketahui siapa pemegang hak tanah sebelumnya;
- c. Keterangan fisik tentang tanah, didalam sertifikat terdapat surat ukur, maka dengan melihat sertifikat kita tahu tentang luas, panjang, lebar tanah dan batas-batas tanah yang dijelaskan dalam sertifikat, bahkan keadaan tanah (misalnya: rawa atau bergunung-gunung) dan bangunan yang ada di atas tanah;
- d. Beban atas tanah, dari sertifikat dapat diketahui, apakah beban yang ada diatas tanah tersebut, misalnya dicatat didalam sertifikat hak tanggungan atau hak sewa dan hak guna bangunan maupun adanya sitaan atas perintah pengadilan;

³⁹ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hlm.3

- e. Peristiwa yang berhubungan dengan tanah, sehingga semua peristiwa penting sehubungan dengan tanah tertentu dicatat didalam sertifikat. Misalnya jual beli, hibah, lelang, inbreng (pemasukan) kedalam suatu perseroan terbatas, terjadinya pewarisan atau adanya penyitaan dan terjadinya beban-beban begitu pula penghapusannya.

Sebagai surat bukti tanda hak, maka fungsi sertifikat terletak pada bidang pembuktian. Hal-hal yang bersifat yuridis itu dapat diketahui dari salinan buku tanah yang merupakan bagian dari sertifikat tanah yang bersangkutan, sedangkan yang bersifat kadastral disurat ukurnya yang merupakan bagian dari sertifikat itu. Jika tanah yang bersangkutan belum ada surat ukur, maka letak, batas-batas dan luas tanah itu dilukiskan didalam apa yang disebut dengan gambar situasi.⁴⁰

3. Tujuan Penerbitan Sertifikat

Untuk memahami lebih mendalam tujuan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah kita harus kembali mempelajari klasifikasi benda sebagaimana diatur dalam KUHPerdara (Ketentuan Pasal 612-616). Pada prinsipnya benda dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian yaitu benda bergerak dan benda tidak bergerak.⁴¹

⁴⁰ Soetomo, *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*, Usaha Nasional, Surabaya, 1984, hlm.93

⁴¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm.119

a. Benda Bergerak

Barang bergerak karena sifatnya adalah barang yang dapat berpindah sendiri atau dipindahkan (Pasal 509 KUHPdt). Kapal, perahu, sampan tambang, kincir dan tempat penimbunan kayu yang dipasang di perahu atau yang terlepas dan barang semacam itu adalah barang bergerak (Pasal 510 KUHPperdata).

Yang dianggap sebagai barang bergerak karena ditentukan undang-undang adalah:⁴²

- 1) Hak pakai hasil dan hak pakai barang-barang bergerak;
- 2) Hak atas bunga yang dijanjikan, baik bunga yang terus menerus, maupun bunga cagak hidup;
- 3) Perikatan dan tuntutan mengenai jumlah uang yang dapat ditagih atau mengenai barang bergerak;
- 4) Bukti saham atau saham dalam persekutuan perdagangan uang, persekutuan perdagangan atau persekutuan perusahaan, sekalipun barang-barang bergerak yang bersangkutan dan perusahaan itu merupakan milik persekutuan. Bukti saham atau saham ini dipandang sebagai barang bergerak, tetapi hanya terhadap masing-masing peserta saja, selama persekutuan berjalan;
- 5) Saham dalam utang negara Indonesia, baik yang terdaftar dalam buku besar, maupun sertifikat, surat pengakuan utang, obligasi

⁴² Riduan Syahrani, *Loc.cit*

atau surat berharga lainnya, beserta kupon atau surat-surat bukti bunga yang berhubungan dengan itu;

6) Cero-sero atau kupon obligasi dari pinjaman lainnya, termasuk juga pinjaman yang dilakukan negara-negara asing. (Pasal 511 KUHPerduta).

b. Benda tetap atau benda tidak bergerak yaitu benda yang tidak dapat dipindahkan. Barang tidak bergerak adalah:

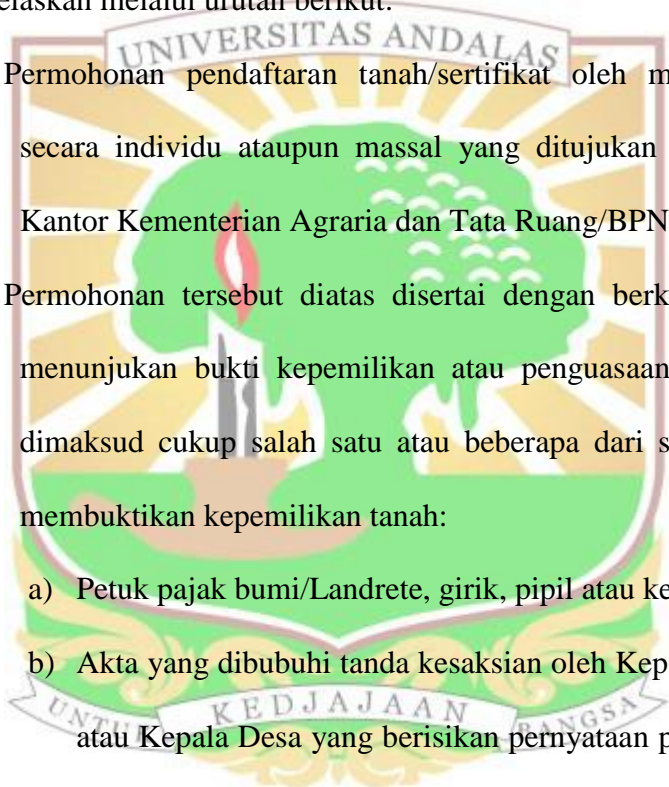
- 1) Tanah pekarangan dan apa yang didirikan di atasnya;
- 2) Penggilingan, kecuali yang dibicarakan dalam Pasal 510;
- 3) Pohon dan tanaman ladang yang dengan akarnya menancap dalam tanah, buah pohon yang belum dipetik, demikian pula barang-barang tambang seperti batu bara, sampah bara dan sebagainya, selama barang-barang itu belum dipisahkan dan digali dari tanah;
- 4) Kayu belukar dari hutan tebangan dan kayu dari pohon yang tinggi, selama belum ditebang;
- 5) Pipa dan saluran yang digunakan untuk mengalirkan air dari rumah atau pekarangan; dan pada umumnya segala sesuatu yang tertancap dalam pekarangan atau terpaku pada bangunan. (Pasal 506 KUHPerduta)

4. Mekanisme Pembuatan Sertifikat

Pada proses pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertifikat terdapat dua mekanisme yang biasa dilakukan di Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang /BPN, mekanisme tersebut disusun dengan logika masukan –

proses –keluaran (*input-process-output*). Masukan merupakan kondisi awal, misalnya adanya permohonan sertifikat dari pemilik tanah. Proses merupakan kegiatan-kegiatan berurutan setelah menerima masukan. Sedangkan keluaran merupakan hasil sementara ataupun hasil akhir setelah kegiatan-kegiatan dalam proses dilaksanakan.

a. Mekanisme Pelayanan *Front Office*, mekanisme tersebut dapat dijelaskan melalui urutan berikut:⁴³

- 
- 1) Permohonan pendaftaran tanah/sertifikat oleh masyarakat baik secara individu ataupun massal yang ditujukan kepada Kepala Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.
 - 2) Permohonan tersebut diatas disertai dengan berkas-berkas yang menunjukkan bukti kepemilikan atau penguasaan tanah. Berkas dimaksud cukup salah satu atau beberapa dari surat-surat yang membuktikan kepemilikan tanah:
 - a) Petuk pajak bumi/Landrete, girik, pipil atau kekitir;
 - b) Akta yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat, Lurah atau Kepala Desa yang berisikan pernyataan pemindahan hak dari si A kepada B yang dibuat di bawah tangan;
 - c) Akta PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang berisikan pemindahan hak atas tanah dari si A kepada B;
 - d) Surat Keterangan Riwayat Tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;

⁴³ Herman Hermit, *Cara memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm.20

- e) *Groose* akta hak *Eigendom*, berisikan pernyataan pejabat keagrariaan yang berwenang bahwa tanah eigendom tersebut telah dikonversi menjadi hak milik;
- f) Surat Keputusan Pejabat Keagrariaan yang berwenang yang berisikan pernyataan pemberian hak milik dari Negara/Pemerintah kepada anda;
- g) Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, berisikan pernyataan bahwa anda telah memenangkan lelang atas sebidang tanah yang diselenggarakan oleh Badan Utang Piutang Negara/BUPN;
- h) Surat penunjukan kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
- i) Ditambah dengan:
- 1) Fotocopy KTP;
 - 2) Tanda lunas PBB tahun terakhir;
 - 3) Tanda lunas Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jika tanah dan bangunannya bernilai lebih dari Rp. 30 juta dan tanah tersebut bukan warisan.

Dokumen-dokumen yang telah disebutkan diatas merupakan alat pembuktian data yuridis dan data fisik bidang tanah dalam rangka pendaftaran tanah termasuk penerbitan sertifikat. Apabila dokumen-dokumen tersebut telah digunakan untuk dasar pendaftaran tanah atau penerbitan sertifikat maka dokumen-dokumen tersebut dinamakan

warkah, yang disimpan dan dipelihara dengan baik oleh Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

Berkas pendaftaran yang lengkap akan diproses di bagian entri data Permohonan (baik itu permohonan pendaftaran tanah ataupun permohonan pekerjaan pengukuran) kemudian dicetak SPS (Surat Permohonan Sertifikat) dan surat tanda terima berkas untuk diserahkan kepada pemohon. Pemohon menerima SPS dan tanda terima berkas kemudian melakukan pembayaran kepada bendahara khusus di loket penerimaan. Pembayaran tersebut dilakukan untuk membayar biaya pengukuran bidang tanah yang besarnya sesuai dengan tarif yang telah ditentukan berdasarkan kelas luas tanah.

b. Mekanisme *Back Office*

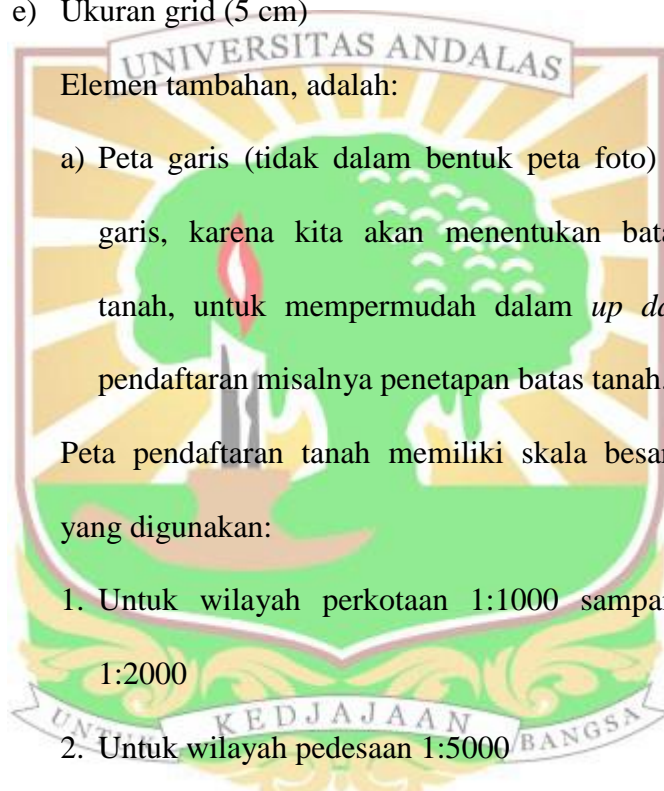
Pada mekanisme tersebut merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pegawai bagian kantor pertanahan yang bertugas untuk menyelesaikan permintaan pemohon dalam melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan dan memeriksa risalah data yuridis untuk pembuatan sertifikat. Mekanisme *back office* dapat dijelaskan melalui urutan berikut:⁴⁴

- 1) Mencari peta dasar pendaftaran tanah daerah yang akan diukur bidang persilnya. Peta dasar pendaftaran tanah adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.

⁴⁴<http://www.tanahkoe.tripod.com>, *pendaftaran sertifikat*, diakses tanggal 10 Agustus 2017

2) Spesifikasi teknis peta pendaftaran. Elemen utama pada peta dasar pendaftaran tanah adalah:

- a) Sistem proyeksi (TM-3 derajat)
- b) Skala peta yang digunakan
- c) Sistem penomoran lembar peta
- d) Ukuran muka peta adalah (50 x 50) cm
- e) Ukuran grid (5 cm)



Elemen tambahan, adalah:

- a) Peta garis (tidak dalam bentuk peta foto) digunakan peta garis, karena kita akan menentukan batas-batas bidang tanah, untuk mempermudah dalam *up dating* pada peta pendaftaran misalnya penetapan batas tanah.

Peta pendaftaran tanah memiliki skala besar, adapun skala yang digunakan:

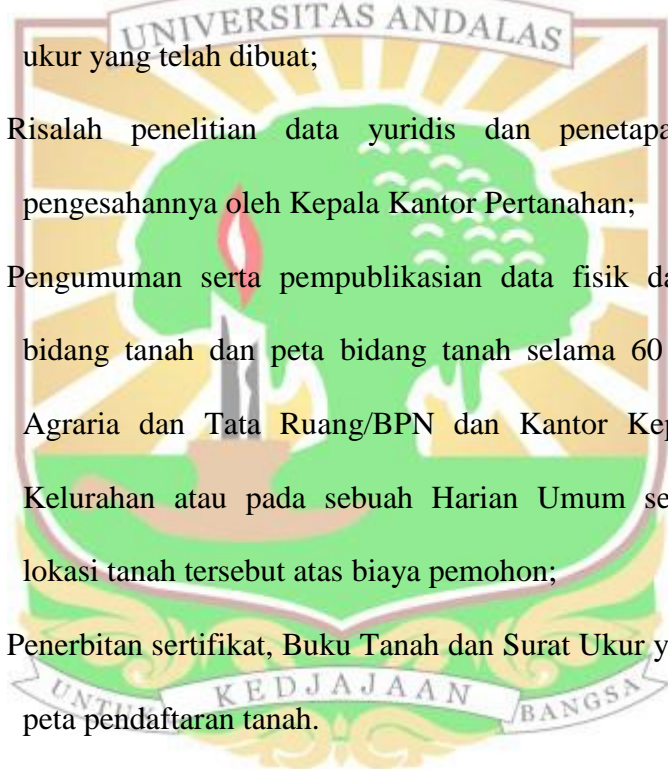
- 1. Untuk wilayah perkotaan 1:1000 sampai dengan skala 1:2000
- 2. Untuk wilayah pedesaan 1:5000
- 3. Untuk wilayah kehutanan 1:10000

c. Pengukuran dan penetapan titik-titik dasar teknik oleh Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (P2T)

Pengukuran dan pemetaan dimaksud dilaksanakan bidang demi bidang dengan satuan wilayah desa/kelurahan. Sebelum dilaksanakan pengukuran, batas-batas tanah harus dipasang tanda batas dan

ditetapkan batas-batasnya melalui asas kontradiksi delimitasi (dihadiri dan disetujui oleh pemilik tanah yang letaknya berbatasan langsung) dengan bidang tanah dimaksud untuk:⁴⁵

- 1) Pengolahan data ukuran dan hitungan koordinat;
- 2) Pengeplotan bidang tanah pada peta dasar hingga pembuatan gambar ukur bidang-bidang tanah oleh P2T;
- 3) Pembuatan peta pendaftaran tanah yang diturunkan dari gambar ukur yang telah dibuat;
- 4) Risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas serta pengesahannya oleh Kepala Kantor Pertanahan;
- 5) Pengumuman serta publikasian data fisik dan data yuridis bidang tanah dan peta bidang tanah selama 60 hari di Kantor Agraria dan Tata Ruang/BPN dan Kantor Kepala Desa atau Kelurahan atau pada sebuah Harian Umum setempat atau di lokasi tanah tersebut atas biaya pemohon;
- 6) Penerbitan sertifikat, Buku Tanah dan Surat Ukur yang dikutip dari peta pendaftaran tanah.



B. Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata Kadaster (*Cadastre*, bahasa Perancis; *Catastro*, bahasa Italia; *Kadaster*, Bahasa Jerman) berasal dari istilah bahasa latin *Capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau

⁴⁵<http://lailiaidi.wordpress.com/category/argument/20/11>, kontradiksi delimitasi, diakses tanggal 10 Agustus 2017

unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi dan berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menggambarkan tentang luas, nilai, subjek, atas hak pada suatu bidang tanah,⁴⁶ pengertian kadaster selanjutnya berkembang yaitu:

- a. Sebagai tugas (*functie*) yang tertentu yang harus diselenggarakan oleh pemerintah;
- b. Sebagai badan (*organ*) pemerintah yang harus menjalankan tugas yang tertentu.

Unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu kadaster yaitu:

- a. Pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah yang terletak disuatu daerah/Negara dalam daftar-daftar yang menguraikan mengenai letak, batas-batas dan luas dari tiap-tiap bidang tanah serta hak-hak yang terdapat di atasnya dan orang-orang yang menjadi pemegang hak dari hak-hak itu;
- b. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah.

Namun demikian kadaster tidak hanya diadakan untuk menjamin kepastian objek hak-hak atas tanah, sebab berdasarkan tujuannya, kadaster dapat dibedakan menjadi:

- a. Kadaster pajak yaitu kadaster yang diadakan untuk keperluan pemungutan pajak atas tanah;

⁴⁶ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm.11

- b. Kadaster hak yaitu kadaster yang diadakan untuk memberikan kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang tanah yang dipunyai subjek hukum dengan sesuatu hak.

Pengertian Pendaftaran Tanah menurut Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

“Pendaftaran Tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan , termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya”.

Berdasarkan pengertian dari pendaftaran tanah diatas, dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:

- a. Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan mengumpulkan baik data fisik maupun data yuridis dari tanah;
- b. Oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten, Kementerian Agraria dan Tata Ruang /BPN;
- c. Teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan dan kegiatan ini dilakukan secara terus-

menerus tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak;

d. Data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah antara lain: loksai, batas-batas, luas bangunan serta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya antara lain: hak apa, pemegang haknya dan lain sebagainya;

e. Wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran yang meliputi seluruh wilayah Negara;

f. Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan obyek dari pendaftaran tanah;

g. Tanda bukti, adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi: “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang sifatnya recht kadaster artinya yang bertujuan

untuk menjamin kepastian hukum. Sedangkan untuk mewujudkan kepastian hukum diperlukan pelaksanaan dari hukum itu sendiri. Ketentuan lainnya ada pada pasal-pasal dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya, yaitu:

Pasal 23 ayat (1) UUPA berbunyi: "Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 9."

Pasal 32 ayat (1) UUPA berbunyi: "Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19."

Pasal 38 ayat (1) UUPA berbunyi: "Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19."

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah. Jaminan kepastian hukum

hak atas tanah dapat diperoleh bagi pemegang hak dengan wajib dilakukan inventarisasi data-data yang berkenaan dengan setiap peralihannya.

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.⁴⁷

3. Tujuan diselenggarakan Pendaftaran Tanah

Secara garis besar rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam pasal 3 peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yaitu:⁴⁸

- 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. Untuk itu kepada pemegangnya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya. Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin Undang-Undang.

⁴⁷ *Ibid*, hlm.474

⁴⁸ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hlm.157

b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan, tertib administrasi di bidang pertanahan untuk mencapai tertib administrasi tersebut disetiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftarkan.

4. Asas Pendaftaran Tanah

Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa asas pendaftaran tanah yaitu:⁴⁹

a. Asas Sederhana, berarti ketentuan pokok dan prosedur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah;

⁴⁹ A.P.Parlindungan, *Op.Cit*, hlm.76-77

- b. Asas Aman, berarti pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;
- c. Asas Terjangkau, berarti keterjangkauan bagi para pihak untuk memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan;
- d. Asas Mutakhir, berarti kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan yang terjadi dikemudian hari;
- e. Asas Terbuka, berarti data pendaftaran tanah harus dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Menurut Boedi Harsono sistem pendaftaran tanah ada 2 (dua) macam, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan

sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Pada sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftarkan oleh pejabat pendaftaran tanah. Dalam sistem ini pejabatnya bersifat pasif sehingga ia tidak melakukan penyelidikan data yang tercantum dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Untuk memperoleh data yuridis yang diperlukan harus melakukan apa yang disebut "*title search*" yang dapat memakan waktu lama dan biaya.⁵⁰

Pada sistem pendaftaran hak, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahan yang terjadi disediakan suatu daftar isian (*register*), atau disebut juga buku tanah. Buku tanah ini disimpan di kantor pertanahan dan terbuka untuk umum. Dalam sistem ini pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif dan sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertifikat yang merupakan salinan register (*certificate of title*).⁵¹

⁵⁰ Boedi Harsono, *Hukum agraria Indonesia; himpunan peraturan peraturan hukum tanah*. Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.76

⁵¹ *Ibid*, hlm.77

Sistem pendaftaran tanah akan mempengaruhi sistem publikasi yang digunakan pada suatu negara. Untuk itu perlu juga dibahas tentang sistem publikasi dalam pendaftaran tanah. Agar terjaminnya kepastian hukum diseluruh wilayah Indonesia dalam hal pendaftaran tanah.

6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah tergantung pada asas hukum yang dianut oleh suatu negara dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Dikenal ada 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Asas itikad baik berarti orang yang memperoleh hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang yang sah menurut hukum. Jadi asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik, sehingga diperlukan daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem positif.

Asas *nemo plus iuris* artinya orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Jadi pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Ia selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama orang lain. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.

Dengan adanya pendaftaran tanah diharapkan seseorang akan merasa aman tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah tergantung pada

sistem publikasi apa yang dipakai dalam melaksanakan pendaftaran tanah.

Adapun sistem publikasi dalam pendaftaran tanah itu antara lain:

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Maka apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak.

Pihak ketiga yang mempunyai bukti dan beritikad baik yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak meskipun kemudian keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Pihak ketiga yang merasa dirugikan harus mendapat ganti rugi (kompensasi) dalam bentuk lain.

Ciri-ciri pokok sistem ini adalah:⁵²

- 1) Sistem ini menjamin sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, walaupun ia ternyata bukan pemilik tanah yang sebenarnya. Jadi sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah;
- 2) Pejabat-pejabat pertanahan dalam sistem ini memainkan peranan yang aktif, yaitu menyelidiki apakah hak atas tanah

⁵² Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni Bandung, 1993, hlm.32

yang dipindah itu dapat didaftar atau tidak dan menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya serta apakah formalitas yang disyaratkan telah terpenuhi atau belum.

- 3) Menurut sistem ini, hubungan antara hak dari orang yang namanya tercantum dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.

Kebaikan dari sistem positif adalah:

- 1) Adanya kepastian dari buku tanah, sehingga mendorong orang untuk mendaftarkan tanahnya;
- 2) Pejabat pertanahan melakukan peran aktif dalam melaksanakan tugasnya;
- 3) Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Sedangkan kelemahan dari sistem positif adalah:⁵³

- 1) Adanya peran aktif para pejabat pertanahan mengakibatkan diperlukannya jumlah petugas yang lebih banyak dan waktu yang lebih lama dalam proses pendaftaran tanah;
- 2) Pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri;
- 3) Dalam penyelesaian persoalan maka segala hal yang seharusnya menjadi wewenang pengadilan ditempatkan dibawah kekuasaan administratif.

⁵³ Abdurrahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.92

b. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem ini surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.⁵⁴

Jadi, jaminan perlindungan yang diberikan oleh sistem publikasi negatif ini tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Selalu ada kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.

Ciri pokok sistem ini adalah:

- 1) Pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika ternyata dikemudian hari diketahui bahwa ia bukan pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, jadi perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah;
- 2) Pejabat pertanahan berperan pasif artinya ia tidak berkewajiban menyelidiki kebenaran data-data yang diserahkan kepadanya.

Kebaikan dari sistem negarif ini yaitu adanya perlindungan kepada pemegang hak sejati. Pendaftaran tanah juga dapat dilakukan lebih

⁵⁴ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1993, hlm.93-94

cepat karena pejabat pertanahan tidak berkewajiban menyelidiki data-data tanah tersebut. Sedangkan kelemahan dari sistem negatif adalah:⁵⁵

- 1) Peran pasif dari pejabat pertanahan dapat menyebabkan tumpang tindihnya sertifikat tanah;
- 2) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat sedemikian rumit sehingga kurang dimengerti orang awam;
- 3) Buku tanah dan segala surat pendaftaran kurang memberikan kepastian hukum karena surat tersebut masih dapat dikalahkan oleh alat bukti lain, sehingga mereka yang namanya terdaftar dalam buku tanah bukan merupakan jaminan sebagai pemiliknya.

Kelemahan sistem ini oleh negara-negara yang menggunakannya diatasi dengan lembaga "*acquisitive verjaring*". Sistem publikasi yang dipakai dalam UUPA adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 UUPA.

Pengertian negatif disini adalah apabila keterangan dalam surat tanda bukti hak itu ternyata tidak benar, maka masih dapat diadakan perubahan dan dibetulkan. Sedangkan pengertian unsur positif yaitu adanya peran aktif dari pejabat pendaftaran tanah/Kantor Pertanahan dalam pengumpulan data-data hak-hak atas tanah yang didaftar yaitu sebelum menerbitkan sertifikat dilakukan pengumuman, menggunakan

⁵⁵ Abdurrahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.92

asas *contradictoir delimitatie* dalam menetapkan batas-batas tanah dan menggunakan sistem pendaftaran hak seperti yang dianut oleh negara-negara yang menganut sistem publikasi positif.

7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek 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 berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, meliputi:⁵⁶

- a. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
- b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya;
- c. Penerbitan sertifikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik pertamanya dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan, berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang meliputi:

- a. Pembuatan peta dasar pendaftaran;

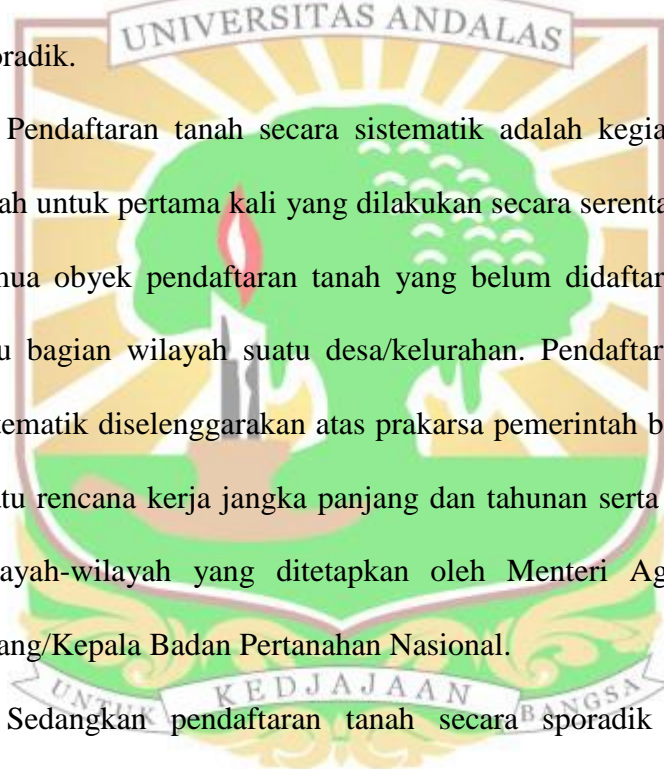
⁵⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm.491

- b. Penetapan batas-batas bidang tanah;
- c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- d. Pembuatan daftar tanah, dan
- e. Pembuatan surat ukur.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

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. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.



Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan yang terjadi kemudian. Para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut kepada Kantor Pertanahan.⁵⁷

8. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

Pasal 19 UUPA menentukan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kementerian ATR/BPN adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dengan unit kerja yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor pertanahan di Kota/Kabupaten.⁵⁸

Tugas pokok BPN adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan seperti yang tercantum dalam Pasal 2 Perpres Nomor 20 Tahun 2015. Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan misalnya pengukuran titik dasar dan pemetaan

⁵⁷*Loc. Cit*, hlm.460-461

⁵⁸ Irawan Soerodjo, *Op.Cit*, hlm. 165

fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pasal 9 ayat (1) menyebutkan, bahwa dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis kepala kantor pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi, yang dibentuk oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN atau pejabat yang ditunjuk. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 angka 8 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis diperlukan bantuan suatu panitia Ajudikasi, karena pada umumnya pendaftaran secara sistematis bersifat massal dan besar-besaran, sehingga dengan demikian tugas rutin Kantor pertanahan tidak akan terganggu.

9. Proses Pendaftaran Tanah⁵⁹

Proses pendaftaran tanah pertama kali merupakan kegiatan fisik untuk memperoleh data mengenai letak, batas-batasnya, luasnya dan

⁵⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm.54-55

bangunan-bangunan yang terdapat di atasnya, penetapan batas dan pemberian tanda-tanda batas yang jelas, berdasarkan penunjukan oleh pemegang hak atas tanah dengan persetujuan pemilik tanah berbatasan. Selanjutnya diadakan pengukuran diikuti dengan perhitungan luas dan pembuatan peta bidang tanah yang kemudian diterbitkan menjadi surat ukur.

Kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai status tanah dan pemilikinya serta ada atau tidaknya hak pihak lain, yang membebani yang diperlukan guna penetapan surat keputusan haknya baik melalui penetapan konversi pengakuan hak atau pemberian hak. Kegiatan berikutnya adalah pendaftaran tanah berdasarkan surat keputusan haknya dengan mencatatnya dalam buku tanah selanjutnya diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai salinan dari buku tanah yang berlaku, sebagai tanda bukti hak yang kuat sertifikat tanah memuat data pemegang hak, jenis hak serta dilengkapi surat ukur memuat letak batas-batas bidang tanah yang bersangkutan. Ketentuan mengenai prosedurnya, pengumpulan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam PP Nomor 2 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, diuraikan tentang Hasil penelitian yang menggambarkan tentang pembahasan Peran Kantor Kementrian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan nasional (BPN) dalam penyelesaian sertipikat hak milik ganda di Kota Padang.

A. Penyebab munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang.

Sertipikat ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Apabila terjadi sertipikat ganda atau tumpang tindih atas satu bidang tanah, maka salah satu harus dibatalkan. Yang menjadi permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah penyebab terjadinya sertipikat ganda, penyelesaian kasus sertipikat ganda serta akibat hukum yang timbul dari peristiwa munculnya sertifikat ganda.

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik dinegara maju maupun negara berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat.⁶⁰ Tanah merupakan kebutuhan yang mendasar dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadah maupun sebahai faktor produksi.⁶¹ Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya bergantung hidup pada sektor agraris juga

⁶⁰Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2002, hlm. 25

⁶¹*Ibid*, hlm 26

mengalami persoalan yang sama. Tanah sebagai salah satu faktor agraris yang merupakan faktor terpenting bagi masyarakat Indonesia.

Tabel 1

Jumlah Sengketa yang diperkarakan di Peradilan Umum (Pengadilan Negeri Padang dan Pengadilan Tata Usaha Negara)

No.	Tahun	Sengketa yang diperkarakan di Peradilan Umum (Pengadilan Negeri Padang dan Pengadilan Tata Usaha Negara)
1.	2012	61
2.	2013	65
3.	2014	25
4.	2015	54
5.	2016	78
Total		283

Sumber: Data Hasil Penelitian Tahun 2018

Setelah melakukan penelitian pada BPN Kota Padang pada bagian Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan, maka didapatkan data bahwa, sengketa tanah yang diperkarakan hingga ke Pengadilan Negeri Padang maupun di Pengadilan Tata Usaha Negara berbeda-beda setiap tahunnya. Dalam rentang waktu 5 (lima) tahun, berdasarkan tabel diatas, pada tahun 2012 terdapat 61 (enam puluh satu) sengketa, meningkat tahun 2013 menjadi 65 (enam puluh lima) sengketa yang bermuara di Pengadilan Negeri Padang maupun di Pengadilan Tata Usaha Negara. Kemudian setelah itu, data menunjukkan adanya penurunan

dua tahun kemudian, pada tahun 2014 sebanyak 25 (dua puluh lima) kemudian tahun 2015 sebanyak 54 (lima puluh empat). Terakhir penelitian mengamati sengketa yang diperkarakan di Peradilan Umum (Pengadilan Negeri Padang dan Pengadilan Tata Usaha Negara) yang dihitung pada tahun 2016 yaitu sebanyak 78 (tujuh puluh delapan) sengketa.

Berdasarkan data tersebut diatas memang tidak mengkhususkan sengketa *overlapping* karena pencatatan sengketa di BPN Kota Padang memang didata secara keseluruhan tidak mengerucut pada detail sengketa tertentu saja. Hal ini merupakan hasil wawancara yang disampaikan langsung oleh Kepala Sub Seksi Pengendalian Pertanahan dan juga merupakan Plt. Kepala Sub Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Bapak Defriniko Syahroni, SH, MH, dimana BPN Kota Padang mengklasifikasikan *overlapping* itu kedalam dua jenis, yaitu jenis *overlapping* yang benar-benar menjadi sengketa antara para pihak yang nanti bermuara pada Pengadilan Negeri Kota Padang atau Pengadilan Tata Usaha Negara, dan satu lagi adalah *Overlapping* yang memang dari sistem BPN Kota Padang yang hanya menjadi konsumsi BPN saja, dimana tumpang tindih terjadi karena tidak akuratnya sistem pengukuran dan penginputan data, dan bisa diselesaikan oleh BPN itu sendiri dan apabila tidak selesai di BPN dapat diselesaikan di Kanwil, sehingga tidak perlu berujung pada Pengadilan Negeri Kota Padang maupun Pengadilan Tata Usaha Negara.⁶²

⁶²hasil wawancara dengan Kepala Sub Seksi Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Bapak Defriniko Syahroni, SH, MH pada tanggal 28 Maret 2018

Tidak banyak kasus sengketa yang dikadukan ke Kantor Pertanahan Kota Padang yaitu sengketa sertipikat ganda (*overlapping*), penyelesaian sengketa sertipikat ganda (*overlapping*) oleh Kantor Pertanahan Kota Padang dan tidak semua dapat dituntaskan secara kekeluargaan, persentase berhasil dalam tahapan mediasi lebih rendah dibandingkan jumlah mediasi yang gagal atau tidak berhasil⁶³.

Pada waktu melakukan penelitian dengan teknik wawancara dan membaca data dari Kantor Pertanahan Kota Padang, pada bagian penyelesaian sengketa, maka saat itu penulis menemukan perbedaan sudut pandang mengenai *Overlapping*. Di kantor pertanahan kota Padang itu sendiri memang diakui adanya *Overlapping*, dan tidak begitu mempermasalahkan hal tersebut.

Sengketa sertifikat ganda itu sendiri dalam kaca mata kantor Pertanahan Kota Padang dalam struktur organisasi dan kewenangan petugasnya adalah terbagi dua kelompok, yaitu *overlapping* yang disebabkan oleh tumpang-tindihnya ukuran tanah dalam system dan pemetaan, dan *overlapping* yang memang bermuara pada sengketa yang diperkarakan di pengadilan⁶⁴.

Dengan demikian, melihat dengan Teori kepastian hukumnya adalah aturan yang berlaku dan yang dikehendaki daripada hukum itu sendiri sebagai pedoman tingkah laku di dalam masyarakat belum memberikan jaminan kepastian tentang aturan hukum. Hal ini dikarenakan dengan

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ *Ibid*

adanya ketidak akuratan data dan beberapa hal yang menjadi munculnya sertifikat *Overlapping* telah menghilangkan kepercayaan masyarakat atas kepastian hukum yang dipercayakan kepada BPN selaku badan yang mengeluarkan sertifikat sebagai bukti hak oleh seorang warga negara.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian Kantor Pertanahan Kota Padang Bapak Danil Irfan, A.Md menyampaikan bahwa, dalam hal telah ditemukannya putusan pengadilan mengenai sertifikat ganda dapat diartikan bahwa ranah pembahasan yang akan ditulis dalam tesis adalah sertifikat ganda (*overlapping*) yang diperkarakan di pengadilan⁶⁵.

Munculnya Putusan nomor 160/PDT/2016/PT.PDG tanggal 21 September 2016 antara Ermiwati dkk yang membanding Harlizon dkk yang didalamnya BPN sebagai turut terbanding, adalah salah satu contoh kasus sengketa pertanahan yang di ajukan ke ranah peradilan umum.

Berdasarkan temuan putusan pengadilan yang tersebut diatas, adalah salah satu bukti dari terdapatnya kasus sertifikat ganda (*overlapping*) yang diperkarakan ke Pengadilan antara pemilik sertifikat terhadap BPN, dimana dalam hal ini BPN diwakilkan langsung oleh Plt. Kepala Sub Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Bapak Defriniko Syahroni, SH, MH untuk turun dalam sidang di Pengadilan Negeri Padang.

Dalam prakteknya penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh BPN tetapi bisa juga diselesaikan melalui lembaga

⁶⁵ hasil wawancara dengan Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian Kantor Pertanahan Kota Padang Bapak Danil Irfan, A.Md pada tanggal 28 Maret 2018

Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam hal peradilan umum lebih menitikberatkan kepada hal-hal mengenai perdata dan pidana sengketa pertanahan, lain halnya dengan Peradilan Tata Usaha Negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPN atau pejabat daerah lainnya yang berkaitan langsung dengan tanah.

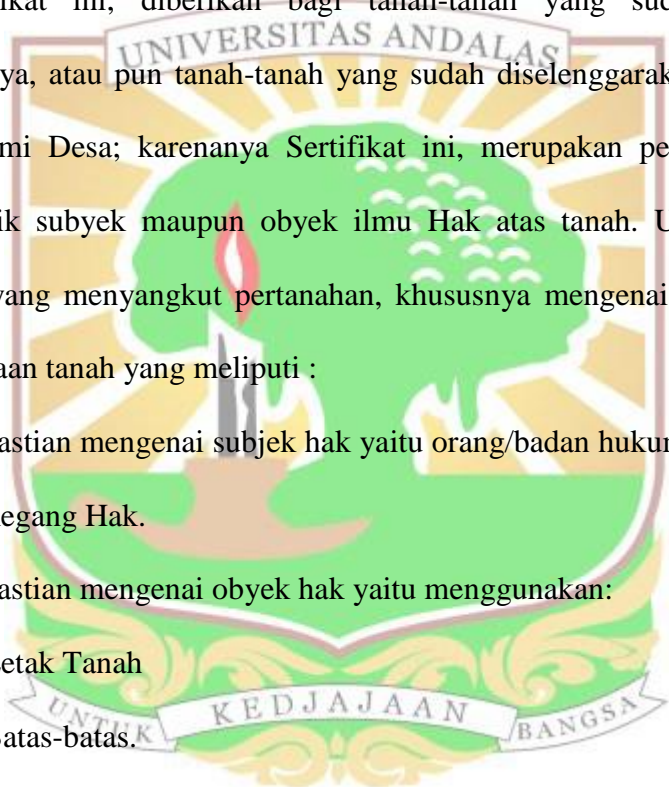
Dalam hal kewenangan merupakan kajian terhadap teori kewenangan, informasi yang penulis peroleh dari penelitian adalah mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat, dimana BPN dalam hal ini merupakan perwakilan dari hukum publik yang juga melayani kebutuhan privat seseorang yang hendak mempertahankan hak nya dengan membuat sertifikat hak milik.

Sebutan " Sertifikat" atau *certificate* (ing), *certificaat/certifikaat*(bld), adalah merupakan tanda pernyataan atau keterangan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat dan atau lembaga /institusi tertentu dengan tujuan tertentu. Dalam kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa Sertifikat merupakan surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka yang dimaksud dengan "Sertifikat" adalah 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 BPN.

Bahwa Sertifikat (hak atas tanah) merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPN RI yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum (privat atau publik) mempunyai hak atas suatu bidang tanah.

Sertifikat ini, diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada Surat Ukurannya, atau pun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa; karenanya Sertifikat ini, merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu Hak atas tanah. Untuk kepastian hukum yang menyangkut pertanahan, khususnya mengenai Pemilikan dan Penguasaan tanah yang meliputi :

- 
- a. Kepastian mengenai subjek hak yaitu orang/badan hukum yang menjadi Pemegang Hak.
 - b. Kepastian mengenai obyek hak yaitu menggunakan:
 1. Letak Tanah
 2. Batas-batas.

Dan tidak hanya kepastian hukum saja yang menyangkut pertanahan akan tetapi juga adanya beberapa permasalahan-permasalahan pertanahan di Indonesia sebagai berikut :

1. Masalah Penerbitan Sertifikat Tanah Lama dan Mahal.
2. Masalah Sertifikat Palsu.
3. Masalah Sertifikat Ganda atau Sertifikat tumpang tindih.

4. Masalah Pembatalan Sertifikat.

Dalam hal ini penulis mengamati bahwa permasalahan yang sering terjadi adalah penerbitan Sertifikat tanah yang lama dan mahal dikarenakan dalam pengajuan permohonan penerbitan Sertifikat dilakukan sendiri oleh pemohon sedangkan yang melakukan notaris PPAT berbeda karena lebih cepat penerbitan Sertifikatnya.

Kemudian masalah Sertifikat ganda akibat tumpang tindih misalnya permasalahan batas tanah, lokasi tanah sama dengan milik orang lain dan terakhir masalah pembatalan Sertifikat karena adanya cacat administrasi maupun cacat hukum.

Terjadinya sertipikat ganda dapat disebabkan beberapa faktor yaitu:

1. Belum tersedianya peta pendaftaran tanah,
2. Ada juga dari pihak Kantor Pertanahan dan juga karena kantor pertanahan belum melaksanakan azas mutakhir.
3. Semua pihak memegang sertifikat asli BPN, Karena sebelumnya, BPN belum memiliki peta tunggal, maka tidak semua lokasi telah termutakhirkan datanya. Terkadang ukuran tanah/lokasi bertumpang tindih. Apalagi jika tanah tanah tersebut bukan tanah yang telah diukur dan dikavling oleh BPN. Biasanya Perumahan kavling oleh developer resmi, memiliki sertifikat HGB dan sudah diukur oleh BPN⁶⁶.

Karena tumpang tindih atau tanah bersebelahan saling memotong, maka kemungkinan sebuah tanah memiliki dua sertifikat. Dan terkadang di

⁶⁶ hasil wawancara dengan Kepala Sub Seksi Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Bapak Defriniko Syahroni, SH, MH pada tanggal 28 Maret 2018

atasnya telah berdiri bangunan yang mungkin salah satunya telah mengalami beberapa kali peralihan hak, sementara yang sebaliknya belum pernah. Untuk kasus seperti ini, diperlukan kerjasama antara semua pihak untuk pemutakhiran data di BPN⁶⁷.

Sedangkan jika sebuah tanah memiliki sertifikat asli BPN dan tidak bertumpang tindih, yang ada di dalamnya persis sama, maka kemungkinan ada unsur *penipuan* yang biasanya disebabkan kelengahan pihak pembeli menunda pembuatan sertifikatnya yang dimanfaatkan oleh oknum penjual untuk mengambil kembali dengan cara ilegal. Modusnya biasanya oknum penjual yang tahu “kasus penundaan” ini akan membuat laporan kehilangan ke kepolisian, kemudian mendatangi pihak BPN untuk dibuatkan sertifikat pengganti. Dan karena memang data atau file di BPN masih tercatat atas nama oknum tersebut, maka BPN akan menerbitkan sertifikat pengganti yang baru.⁶⁸

Setelah berjalan sekian lama, barulah pembeli melakukan balik nama ke BPN, dengan bermodalkan AJB dari notaris, maka pihak BPN pun tidak akan menelusuri lagi riwayat objeknya. AJB yang dikeluarkan oleh notaris cukup syarat untuk membuat sertifikat. Artinya telah terbit dua sertifikat untuk sebuah objek dan semuanya asli berkekuatan hukum. Biasanya ada keterlibatan langsung orang dalam. Misalnya berdalih ingin membantu melakukan cek sertifikat langsung ke BPN. Tapi sebenarnya yang dilakukannya adalah membuat duplikatnya dengan menyamakan semua data

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ Turiman Fachturahman Nur, Artikel Mengapa terjadi Sertifikat Tanah Ganda?, diakses melalui situs Rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id, Desember tahun 2017

yang ada di sertifikat tersebut. Setelah itu mengembalikan kepada pemilik berupa sertifikat tiruan, yang asli dipegang oleh oknum orang dalam.

Jika dilakukan saat itu memang asas manfaatnya lebih besar maka jangan ditunda dan jangan menggantungkannya pada prinsip kehati-hatian pihak lain. Segera melakukan proses balik nama di BPN meskipun memerlukan waktu itu sebenarnya juga “mengamankan”. Jadi jika ada transaksi ilegal cepat terdeteksi karena sementara masih berproses di BPN.

Lakukan pengecekan berkala, bukan hanya pada saat akan melakukan transaksi, terutama bagi yang “strategis dan luas”.

Dalam hukum administrasi pertanahan, pendaftaran tanah sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal. Prosedur penerbitan sertifikat dimulai dari sebagai berikut:

1. Mengurus surat keterangan tidak sengketa.
2. Mengurus surat keterangan riwayat tanah.
3. Mengurus surat keterangan penguasaan tanah.

Tahapan diatas, merupakan prosedur yang dilalui dan di proses di Kantor Kelurahan, Prosedur selanjutnya adalah di Kantor Pertanahan:

1. Mengajukan permohonan sertifikat dengan melampirkan dokumen yang telah diurus di kelurahan dengan melengkapi dengan fotokopi dokumen lainnya yang disyaratkan dalam perundang-undangan.
2. Petugas dari kantor pertanahan akan melakukan pengukuran

3. Pengukuran dilakukan setelah berkas permohonan lengkap dan pemohon menerima tanda terima dokumen dari kantor pertanahan.
4. Pengesahan surat ukur hasil pengukuran dilokasi dan dicetak serta dipetakan di BPN dan surat ukur tersebut disahkan atau ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.
5. Penerbitan oleh petugas Panitia A
6. Setelah surat ukur ditandatangani, dilanjutkan dengan proses panitia A (panitia A terdiri dari petugas BPN dan Lurah/Kepala Desa setempat).

Selanjutnya, terbitnya SK Hak Atas Tanah setelah jangka waktu tertentu pengumuman terpenuhi dapat dilanjutkan dengan penerbitan sertifikat, apabila proses hukumnya adalah merupakan peralihan hak dari peristiwa hukum jual beli, maka harus diselesaikan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebelum penerbitan sertifikat jual beli.

Dari hasil penelitian yang dilakukan di Kantor BPN Kota Padang adalah bahwa yang menjadi faktor munculnya sertifikat ganda dapat dibagi atas 3 (tiga) kelompok faktor pemicu:

1. Faktor yang muncul dari Masyarakat

Pemicu dari faktor masyarakat adalah:

- a. Belum diterimanya sertipikat yang telah dimohon sebelumnya, sehingga yang bersangkutan mengajukan permohonan sertipikat yang kedua atas tanah yang sama;
- b. Penggunaan alat bukti hak yang berbeda-beda atas tanah yang sama yang digunakan oleh 2 (dua) pemohon sertipikat.

2. Faktor yang muncul dari Kantor BPN

Pemicu dari faktor yang muncul dari Kantor BPN adalah:

- a. Ketidaktepatan pejabat/petugas;
- b. Kelalaian pejabat/petugas (*human error*).

3. Faktor yang muncul dari Kantor Kelurahan

Pemicu dari faktor yang muncul dari Kantor Kelurahan adalah tidak adanya tindakan administratif untuk mencatat dalam Buku Register Wajib Pajak Pemilikan Tanah tentang tanah-tanah yang sudah bersertipikat, sehingga kadang-kadang Kantor Kelurahan menerbitkan Surat Keterangan Riwayat Tanah yang kedua kalinya atas tanah yang sudah bersertipikat. Surat Keterangan Riwayat Tanah yang kedua tersebut kemudian digunakan untuk memohon sertipikat baru.

Masih banyak masyarakat yang tidak melakukan pelaporan terkait masalah hukum yang menyimpannya. Sertipikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja Kantor Pertanahan sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak baik oleh pemegang sertipikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang memiliki sertipikat ganda tersebut tidak produktif.

Konflik tanah sama-sama permasalahan yang belum menjadi ranah Pengadilan hanya saja pihak yang berkonflik antar sekelompok orang dengan sekelompok orang lainnya ada berefek politis tidak hanya sekedar privat jadi cenderung berdampak luas secara sosio-politis. Sedangkan Perkara Tanah permasalahan yang sudah masuk ranah pengadilan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan.

Jika terdapat kasus yang belum sampai ke lembaga peradilan, maka kasus tersebut merupakan sengketa tanah atau konflik pertanahan hanya saja namun apabila kasus tersebut telah masuk ke ranah lembaga peradilan maka kasus itu merupakan perkara pertanahan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian

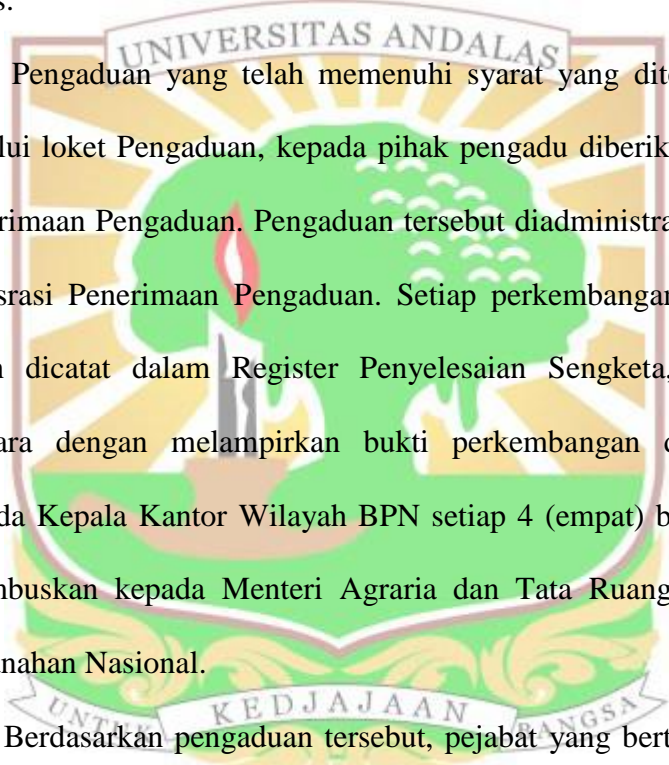
Hasil penelitian penulis bahwa sengketa *Overlapping* dapat diselesaikan melalui teori penyelesaian sengketa dengan Cara penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui Pengadilan, ADR (*alternative dispute resolution*) dan melalui Lembaga Adat. Cara penyelesaian sengketa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, yaitu melalui Pengadilan, sementara itu cara penyelesaian sengketa yang diatur Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternative penyelesaian sengketa, yaitu *alternative dispute resolution*.

Kasus Pertanahan yang menentukan bahwa : Penyelesaian Sengketa dan Konflik dilakukan berdasarkan:

a. Inisiatif dari Kementerian; atau

b. Pengaduan Masyarakat

Untuk itu jika terjadi sengketa tanah bisa melakukan pengaduan yang dapat disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis melalui loket pengaduan kotak surat atau website Kementerian. Pengaduan paling sedikit memuat identitas pengadu dan uraian singkat kasus.



Pengaduan yang telah memenuhi syarat yang diterima langsung melalui loket Pengaduan, kepada pihak pengadu diberikan Surat Tanda Penerimaan Pengaduan. Pengaduan tersebut diadministrasikan ke dalam Registrasi Penerimaan Pengaduan. Setiap perkembangan dari sengketa tanah dicatat dalam Register Penyelesaian Sengketa, Konflik, dan Perkara dengan melampirkan bukti perkembangan dan dilaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN setiap 4 (empat) bulan sekali dan ditembuskan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan pengaduan tersebut, pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani Sengketa, Konflik, dan Perkara pada Kantor Pertanahan melakukan kegiatan Pengumpulan data. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sertipikat tanah Hak Milik ganda (*overlapping*) telah mewujudkan kepastian hukum apabila para pihak yang bersengketa bersepakat untuk melakukan media dengan berhasil sehingga menghasilkan suatu keputusan yang memberikan kepastian hukum oleh pihak yang bersengketa.

B. Penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan bagaimana peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang.

Dalam hal penyelesaian kasus sengketa tanah, menurut Elza Syarif dalam bukunya yang berjudul *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, bahwa dapat dikatakan sengketa pertanahan diselesaikan melalui 3 (tiga) cara yaitu⁶⁹:

1. Penyelesaian secara langsung oleh para pihak dengan musyawarah
2. Melalui arbitrase dan alternative penyelesaian sengketa
3. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui badan peradilan

Dalam penyelesaian sengketa pertanahan dalam bermusyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah yang disengketakan, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekerabatan yang sangat erat serta masih menganut hukum adat setempat. Semua adalah syarat keberhasilan dalam penyelesaian

⁶⁹Elza Syarif, *Ibid*, hlm. 375

sengketa tanah secara musyawarah, karena kesepakatan dibuat tidak memiliki upaya paksa secara hukum, yang ada hanyalah sangki social kepada pihak yang tidak bersedia mematuhi hasil musyawarah tersebut.

Berbeda halnya, bilamana menyelesaikan sengketa pertanahan melalui arbitrase dan Alternative penyelesaian sengketa (menggunakan jasa arbiter) dimana proses ini sulit untuk diterapkan karena dalam kasus sengketa tanah diperlukan pembuktian surat-surat dan saksi serta analisa hukum. Dan juga, penyelesaian sengketa tanah melalui arbitrase perlu didasarkan pada perjanjian antar para pihak yang sepakat untuk menyelesaikan melalui arbitrase ataupun alternative penyelesaian sengketa terlebih dahulu.⁷⁰

Masalah tanah dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya dan dalam suatu kasus sering ada beberapa instansi yang langsung maupun tidak langsung terlibat dengan sengketa yang diajukan dalam pengadilan baik Peradilan Umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara. Kesatuan pemahaman terhadap konsep sangat diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang diharapkan dapat menghasilkan keputusan yang memuaskan para pihak/ pencari keadilan, masyarakat dan Negara.⁷¹

Upaya hukum di dalam sengketa tanah dapat dilakukan di beberapa pengadilan yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Umum Perdata, dan Pengadilan Umum Pidana sehingga menimbulkan beberapa putusan yang saling bertentangan. Hasilnya, adalah beberapa keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap namun isinya

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 379

⁷¹ Elza Syarif, *Ibid*, hlm 380

saling bertentangan, sehingga mengakibatkan putusan tersebut tidak dapat dieksekusi (*non eksekutabel*).⁷²

Penyelesaian sengketa pertanahan dapat diselesaikan dengan cara musyawarah oleh para pihak, melalui peradilan umum dan melalui arbitrase dan alternatif. Penyelesaian sengketa tanah dalam kasus ini ditempuh melalui peradilan. Upaya pencegahan yang harus dilakukan oleh Kantor Pertanahan tiap-tiap Kantor Pertanahan harus menyediakan peta pendaftaran tanah, jangan menunggu anggaran dari Badan Pertanahan Nasional Pusat.

Dalam hal penyelesaian sengketa di Peradilan Umum lebih menitikberatkan kepada hal-hal mengenai perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan. Lain halnya dengan Peradilan Tata Usaha Negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPN atau pejabat daerah lainnya yang berkaitan dengan tanah.

Sengketa pertanahan yang mengundang pro dan kontra adalah sengketa antara masyarakat dengan pemerintah atau pihak berwenang. Setelah dilihat secara substansi, sengketa pertanahan meliputi pokok persoalan yang berkaitan dengan:

1. Peruntukan atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah;
2. Keabsahan suatu hak atas tanah;
3. Prosedur pemberian hak atas tanah; dan

⁷²*Ibid*, hlm 384

4. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya.

Permasalahan seperti sertipikat ganda tidak akan muncul, apabila masyarakat terutama para petugas negara memahami tata cara pendaftaran tanah dengan benar, sehingga apabila muncul permasalahan seperti sertipikat ganda tersebut dapat diselesaikan dengan baik.

Adapun proses penyelesaian sengketa atas sertipikat ganda yang muncul adalah:

1. Penelusuran terhadap proses pendaftaran tanah

Pendaftaran atau permohonan tanah yang belum diketahui oleh masyarakat pada umumnya, salah satu contoh adalah untuk melakukan permohonan pendaftaran tanah pertama kali (sporadik), sebelum diukur atau diproses, diadakan pengecekan di peta pendaftaran tanah untuk mengetahui apakah atas sebidang tanah tersebut sudah terdaftar (bersertifikat) atau belum di BPN.

2. Penelusuran data yuridis

Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dengan 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. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status

hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Pada dasarnya, permasalahan sertipikat ganda tidak akan terjadi, karena sebelumnya, BPN belum memiliki peta tunggal, maka tidak semua lokasi telah termutakhirkan datanya. Terkadang, ukuran tanah/ lokasi bertumpang tindih. Apalagi tanah yang tidak diukur oleh BPN, yang biasanya seperti tanah perumahan, dimana tanah tersebut diukur dan dikavling oleh developer resmi dengan sertifikat HGB yang telah diukur oleh BPN. Oleh sebab tumpang tindih atau tanah bersebelahan saling memotong, maka kemungkinan sebuah tanah memiliki dua sertifikat.

Dalam UUPA juga diatur ketentuan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pemegang hak atas tanah salah satunya hak milik atas tanah. Mengenai pendaftaran Hak Milik diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUPA menentukan bahwa:

- (1) Hak Milik, demikian setiap peralihan, hapusnya dan pembebanan dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Maksud ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUPA ini adalah untuk setiap terjadinya peralihan, pembebanan dan hapusnya Hak Milik wajib

didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA serta ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

BPN Bukanlah lembaga negara di bidang yudikatif, namun walaupun demikian BPN mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan setiap masalah pertanahan termasuk masalah sertifikat ganda. Kewenangan ini hanya sebatas kewenangan administrasi berupa pembatalan atau pencabutan suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. BPN selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak yaitu bermusyawarah. Sebagaimana langkah yang ditempuh dalam penyelesaian sengketa pertanahan sertifikat ganda oleh BPN adalah negosiasi, mediasi, dan fasilitasi.⁷³

Secara Normatif, BPN adalah satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanat dalam mengelola bidang pertanahan. BPN selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh adalah musyawarah.

⁷³ Angga B. Ch. Eman, Jurnal Hukum, Penyelesaian terhadap sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional, *Lex et Societatis*, Vol 1/ No.5/ September/2013

Dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ditentukan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, yaitu lembaga pemerintah non departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 atau Peraturan peundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Untuk melaksanakan ketentuan di atas, maka Kepala Badan Pertanahan berwenang untuk melakukan pendaftaran hak dan menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohonkan oleh seseorang atau suatu badan. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sebagian wewenang pemberian hak atas tanah dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Propinsi maupun Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota.⁷⁴

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan

⁷⁴ Dicky F.W.Kurniawan, *Skripsi Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan dalam Penyelesaian Sengketa Tanah hak milik bersertifikat ganda dan Overlapping untuk mewujudkan kepastian hukum di Kabupaten Bantul*, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta.

sektoral dan Badan Pertanahan Nasional juga tidak lepas dari fungsi yang harus dijalankan⁷⁵. Fungsi Badan Pertanahan Nasional ditentukan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menentukan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan,
- i. dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;

⁷⁵Ibid

k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan dibidang pertanahan; dan pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah system negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁷⁶

Dalam hal seseorang atau badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Sebelum sengketa berlanjut di Pengadilan TUN, maka terlebih dahulu sengketa atas sertipikat ganda tersebut telah diproses penyelesaiannya oleh BPN. Kewenangan BPN dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda adalah dengan melakukan negosiasi, mediasi

⁷⁶Dicky F.W.Kurniawan, *Loc.cit*

dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas kesepakatan antara para pihak.

Sengketa merupakan perselisihan yang sudah mengemukakan yang membutuhkan penyelesaian dan istilah sengketa lebih banyak digunakan dalam bidang ilmu hukum. Perkara merupakan suatu sengketa dan atau konflik yang penyelesaiannya dilakukan pada badan peradilan, timbulnya sengketa hukum bermula dari pengaduan sepihak (orang/badan) yang keberatan dan tuntutan hak atas sesuatu hal atau kepemilikan dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Cara penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui Pengadilan, ADR (*alternative dispute resolution*) dan melalui Lembaga Adat. Cara penyelesaian sengketa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, yaitu melalui Pengadilan, sementara itu cara penyelesaian sengketa yang diatur Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternative penyelesaian sengketa, yaitu *alternative dispute resolution*. Disamping ketiga cara diatas, dikenal juga cara penyelesaian sengketa melalui lembaga adat dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan hasil survei data yang penulis lakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara kota Padang, maka permasalahan yang muncul dari bidang pertanahan yang menggugat BPN adalah sebagai berikut:

Tabel 2.

Jumlah laporan Sengketa Tanah perorangan/Badan Hukum yang
melaporkan BPN ke PTUN

No.	Tahun	Jumlah laporan Sengketa Tanah perorangan/Badan Hukum yang melaporkan BPN ke PTUN
1.	2012	11
2.	2013	3
3.	2014	9
4.	2015	13
5.	2016	4
Total		40

Sumber: Data Hasil Penelitian Tahun 2018

Data pada tabel diatas, memperlihatkan bahwa dalam rentang waktu 5 (lima) tahun terhitung dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016, terdapat 40 sengketa bidang pertanahan yang melaporkan BPN ke PTUN, atas sertifikat yang dikeluarkan atas izinnya. Sesuai data, pelaporan tertinggi terdapat pada tahun 2015 sengketa sebanyak 13 sengketa pertanahan. Terakhir, data yang penulis amati pada saat penelitian adalah pada tahun 2016, menurun drastis bahwa sengketa yang terdaftar pada PTUN yang menyengketakan kebijakan BPN Kota Padang hanya terdapat 4 (empat) kasus.

Proses penyelesaian sertipikat ganda di PTUN adalah sama dengan proses penyelesaian gugatan lainnya yang masuk ke PTUN. Hakim

dalam memutus sengketa dinilai dari aspek pembuktiannya, karena fakta dan peristiwa sebagai duduk perkara dapat diketahui dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa⁷⁷.

Mengenai pertimbangan hakim yang merupakan salah satu aspek terpenting dalam menentukan terwujudnya nilai dari suatu putusan hakim yang mengandung keadilan dan mengandung kepastian hukum, disamping itu juga harus mengandung manfaat bagi para pihak yang bersangkutan, sehingga pertimbangan hakim ini harus disikapi dengan teliti, baik dan cermat.

Hakekat pertimbangan hakim dalam memutus sengketa, memuat tentang hak-hal sebagai berikut:

1. Pokok persoalan dan hal-hal yang diakui atau dalil-dalil yang tidak disangkal.
2. Adanya analisis secara yuridis terhadap segala aspek menyangkut segala fakta/ hal-hal yang terbukti dalam persidangan.
3. Adanya pertimbangan-pertimbangan hakim secara yuridis bertitik tolak pada doktrin, alat bukti dan yurisprudensi.
4. Adanya semua bagian dari petitum penggugat harus dipertimbangkan atau diadili satu demi satu sehingga hakim dapat menarik kesimpulan tentang terbukti atau tidaknya, dan dapat dikabulkan atau ditolak tuntutan tersebut dalam amar putusan.

⁷⁷ hasil wawancara dengan Panmud Hukum Pengadilan Tata Usaha Negara ibu Martalinda, SH pada tanggal 1 Desember 2017

Menyangkut tentang putusan hukum yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan sengketa sertipikat ganda oleh hakim, pada dasarnya menunjukkan bahwa sebelum menjatuhkan suatu putusan hakim melakukan penelitian dalam rangka penemuan hukum. Dalam hal, salah satu pihak bersengketa membantah keaslian alat bukti surat yang diajukan pihak lawan, hakim dapat memeriksa bantahan dan mempertimbangkan putusan akhir mengenai nilai pembuktiannya.

Kantor Pertanahan sebagai garda terdepan dari Badan Pertanahan Nasional, bertugas memberikan pelayanan di bidang pertanahan secara langsung kepada masyarakat, dengan mengemban tiga tugas pokok, yaitu⁷⁸:

- 1) Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
- 2) Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
- 3) Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Sertipikat *overlapping* merupakan sertipikat-sertipikat yang menyuratkan dua alas hak bidang tanah yang beda. Dengan demikian dua bidang tanah diuraikan dengan dua sertipikat atau lebih yang terjadi tumpang tindih antara satu dengan lainnya sehingga bagian yang

⁷⁸ Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 86.

tumpang tindih tersebut merupakan sertipikat ganda. Karena sebagian tanahnya termasuk dalam sertipikat yang lain.

Berdasarkan penelitian tertanggal 28 Februari 2017 hasil wawancara dari Bapak Defriniko Syahroni, SH, MH sebagai Kepala Sub Seksi Pengendalian Pertanahan dan juga merupakan Plt. Kepala Sub Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Padang, beliau menyatakan bahwa memang di Padang masih terdapat beberapa permasalahan mengenai sertipikat ganda (*overlapping*) yang selesai ditangani oleh pihak Kantor Pertanahan. Namun sayangnya pihak Kantor Pertanahan tidak banyak mengetahui permasalahan tanah diluar dari hasil laporan dari pelapor yang masuk di Kantor Pertanahan⁷⁹.

Masih banyak masyarakat yang tidak melakukan pelaporan terkait masalah hukum yang menimpanya. Sertipikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja Kantor Pertanahan sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak baik oleh pemegang sertipikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang memiliki sertipikat ganda tersebut tidak produktif.

⁷⁹ hasil wawancara dengan Kepala Sub Seksi Pengendalian Pertanahan Bapak Defriniko Syahroni, SH, M.H pada tanggal 1 Desember 2017

Pada prinsipnya, kekuatan suatu alat bukti surat terletak pada akta asli. Dalam hal penyelesaian sengketa di Peradilan Umum, maka akan dilihat dari otentitas masing-masing sertifikat, apakah benar telah diterbitkan oleh BPN, sejarah dan latar belakang terjadinya penerbitan sertifikat. Dengan demikian hakim telah berusaha dengan maksimal untuk menjatuhkan putusan yang objektif. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak, dan dalam hal pihak yang belum merasa puas dengan putusan hakim dapat melakukan upaya hukum lanjutan.

C. Akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang.

Kewenangan pendaftaran tanah di Kota Padang, memiliki kewenangan yang sama sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Secara umum kewenangan Kantor Pertanahan terhadap pendaftaran tanah terdiri atas 2 (dua) hal yakni: Pendaftaran atas tanah baru yang akan didaftarkan untuk pertama kali (sporadic) dan tanah yang sudah terdaftar yang akan dilakukan pemutakhiran kepemilikan atau peralihan hak milik dari satu individu ke individu baru (pemutakhiran data).

Dari hal tersebut maka Kantor Pertanahan Kota Padang akan melaksanakan kewenangannya yang terdiri atas 2 (dua) hal tersebut, selanjutnya fakta-fakta lapangan yang ada di Kota Padang adalah masih

banyaknya masyarakat yang belum melakukan kegiatan pendaftaran tanah atau melakukan sertifikasi bidang tanah dibanding dengan yang sudah melakukan sertifikasi bidang tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan, khususnya seksi pengukuran dan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan bertujuan menjamin kepastian hukum hak atas milik. Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak tertentu yang membebaninya.

Untuk mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah dilakukan pendaftaran tanah, pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional terdiri atas Badan Pertanahan Nasional Pusat, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pendaftaran Tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Hak milik atas tanah, hak pengolahan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan tanah rumah susun didaftarkan dengan pembukuannya dalam buku

tanah yang membuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ikurnya dicatat pula surat ukur tersebut, pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan serta pemegang hak dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar menurut PP No. 24 Tahun 1997.

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan diberikan penegasan terhadap kekuatan sertifikat. Pelaksanaan untuk tercapainya jaminan dan kepastian hukum hak-hak atas tanah diselenggarakan pendaftaran tanah dengan mengadakan pengukuran, pemetaan tanah, dan penyelenggaraan tata usaha hak atas tanah merupakan hubungan hukum orang atau badan hukum dengan sesuatu benda yang menimbulkan kewenangan atas objek bidang tanah dan memaksa orang lain untuk menghormati akibat dari kepemilikan.

Tugas dan fungsi Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sertipikat tanah Hak Milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang adalah dengan menerima pengaduan dari pihak yang berkepentingan dengan mengajukan permohonan kepada Kantor Pertanahan, setelah permohonan tersebut di terima oleh pihak Kantor Pertanahan maka Kantor Pertanahan akan melihat atau mengecek data yang ada terkait yang disengketakan bila perlu Kantor Pertanahan ke lapangan untuk melihat langsung obyek tersebut, setelah ke lapangan biasanya akan diketahui juga bahwa tanahnya itu benar kalau tumpang tindih lalu pihak Kantor Pertanahan memanggil para pihak untk

menghadap, para pihak akan diberikan gambaran berupa obyek yang disengketakan dan Kantor Pertanahan memberikan saran untuk menyelesaikan secara kekeluargaan.

Kantor Pertanahan akan menjelaskan untung rugi dalam penyelesaian sengketa secara mediasi semua keputusan di kembalikan kepada para pihak melalui kesepakatan para pihak karena Kantor Pertanahan hanya sebagai fasilitator dalam penyelesaian tidak dapat memutuskan sepihak, keputusan diambil melalui kesepakatan para pihak namun apabila secara mediasi gagal maka silahkan sengketa para pihak diselesaikan lewat jalur hukum melalui lembaga peradilan⁸⁰.

Tugas dan fungsi Kantor Pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penyelesaian sertipikat tanah Hak Milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang. Kantor Pertanahan dalam memberikan kepastian hukum masih diambang-ambang dikarenakan sengketa *overlapping* (tumpang tindih) hanya mempunyai kepastian hukum dari Kantor Pertanahan kalau mediasi nya berhasil, karena dengan berhasilnya mediasi akan memberikan suatu putusan yang mempunyai kepastian hukum terhadap sertipikat ganda (*overlapping*) yang akan ada pembatalan sertipikat tanah yang disengketakan sebab diatas satu bidang tanah hanya ada satu tanda bukti hak. Sedangkan kepastian hukum dalam penyelesaian sertipikat ganda (*overlapping*) melalui lembaga peradilan sudah pasti akan memperoleh kepastian hukum tetap melalui putusan hakim yang inkrah.

⁸⁰Dicky F.W Kurniawan, *Loc.Cit*

Akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertifikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Dengan munculnya permasalahan berupa sertipikat ganda, maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pendaftaran tanah. Dikatakan demikian, karena tidak mungkin ada dua status hukum terhadap satu tanah.

Dengan terbitnya dua atau lebih sertifikat tanah diatas sebidang tanah yang sama (*overlapping*) atau tumpang tindihnya sertifikat yang berakibat ketidakpastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Ketidakpastian hukum timbul karena tujuan dari seseorang mendaftarkan tanahnya adalah agar terjamin kepastian hukumnya, tetapi dengan munculnya sertifikat ganda maka kepastian itu tidak dapat terjamin.

Munculnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap sertipikat disebabkan oleh adanya sertipikat ganda tersebut. Seharusnya, sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti kepemilikan hak atau tanah yang kuat, akan tetapi bagaimana mungkin dapat dikatakan kuat apabila terdapat dua sertipikat yang objek tanahnya sama (satu), manakah yang dianggap kuat dan yang dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

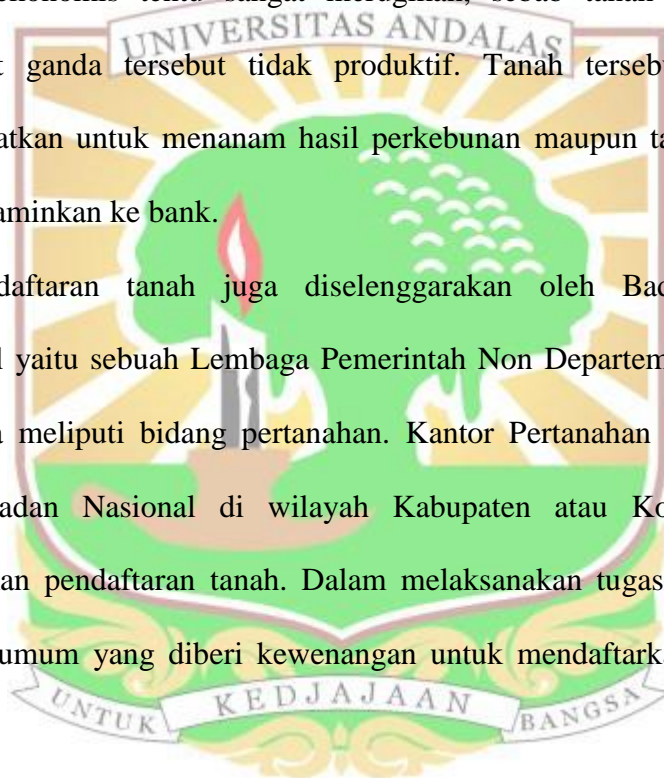
Selain berakibat hukum terhadap status hak tanah, berakibat adanya ketidakpercayaan, juga adanya kerugian. Dampak kerugian ini dimaksudkan dalam hal seseorang mengharapkan status hukum atas tanah yang dimilikinya tapi dengan adanya sertipikat ganda, dan kemudian dinyatakan

kalah dalam persidangan dengan konsekuensi berupa sertifikat dibatalkan, maka secara otomatis seseorang tersebut mengalami kerugian. Bagaimanapun biaya yang dikeluarkan selama proses pendaftaran tanah hilang begitu saja.

Dan tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh para pihak baik oleh pemegang sertifikat, maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang memiliki sertifikat ganda tersebut tidak produktif. Tanah tersebut, tidak dapat dimanfaatkan untuk menanam hasil perkebunan maupun tanaman lainnya, serta dijaminkan ke bank.

Pendaftaran tanah juga diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yaitu sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan merupakan unit kerja Badan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kotamadya, yang melakukan pendaftaran tanah. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN yaitu Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah.

Peralihan hak tidak dibuat di hadapan Kepala Desa secara di bawah tangan tetapi harus dibuat dihadapan seseorang Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang diangkat oleh Kepala BPN RI. Di mana untuk suatu daerah Kecamatan dapat diangkat seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara, maka Camat yang mengepalai wilayah Kecamatan tersebut untuk sementara



ditunjuk karena jabatannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).

Ketentuan tentang kewajiban pembuatan akta, peralihan hak di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah itu terdapat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi : “Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam peraturan ini disebut Pejabat).”

Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) adalah sebagai berikut:

1. Jual-beli;
2. Tukar-menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
5. Pembagian hak bersama;
6. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
7. Pemberian Hak Tanggungan;
8. Pemberian kuasa membebaskan Hak tanggungan.

Pasal (21 dan 30) UUPA menyebutkan bahwa dalam membuat akta harus diteliti lebih dulu, apakah si penjual betul-betul orang yang berhak atas tanah itu atautkah si pembeli tergolong orang yang berhak juga atas

tanah tersebut. Sebelum Pejabat, membuat akta peralihan hak atas tanah harus diperlihatkan lebih dulu sertipikat tanah yang bersangkutan, bila tanah itu telah didaftarkan atau dibukukan dalam buku tanah pada Kantor Agraria Seksi Pendaftaran Tanah, maka sebagai pengganti sertipikat tanah harus dibuatkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) dari Kantor Agraria setempat, bahwa tanah itu belum mempunyai sertipikat atau sertipikat sementara. Akta harus ditandatangani oleh semua pihak Pejabat dan Saksi-saksi.

Hal ini juga menyangkut kekuatan bukti dari suatu bukti hak yang dalam teori disebut asas publisitas, maka yang dipakai dalam pendaftaran hak atas tanah di Indonesia adalah sistem publisitas negative yang mengandung unsur positif. Negara hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan atas tanah kepada seseorang dan bukti hak kepemilikan atas tanah ini bukan merupakan satu-satunya sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi hanya sebagai alat bukti yang kuat.

Artinya negara tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah tersebut benar-benar orang yang berhak, karena menurut sistem ini sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak atas tanah kepada pembeli, bukan pendaftarannya Penyelenggara pendaftaran tanah sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam pelaksanaannya ditingkat Propinsi di bentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, yang

berkedudukan di tiap-tiap Ibu Kota Propinsi yang merupakan instansi vertikal yang berada dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Sedangkan, di tingkat Kabupaten/Kota di bentuk Kantor Pertanahan yang merupakan instansi vertikal yang berada dan bertanggung jawab kepada Kepala BPN melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, sebagai pelaksana pendaftaran hak atas tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Dengan demikian, peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang tidak terpisahkan dalam hal pertanahan perlu memiliki komunikasi dan koordinasi yang baik serta jelas untuk setiap proses pertanahan baik pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah. Dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar dapat menjamin kepastian hukum dalam masyarakat dan terwujudnya administrasi yang tertib.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, 39, dan 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya akan dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, tindakan administratif

tersebut tidak mengurangi kemungkinan tuntutan ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut. Kepala Kantor Pertanahan yang dalam tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut dan ketentuan peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan lain yang juga wajib diperhatikan ketentuannya, baik oleh PPAT maupun Kepala Kantor Pertanahan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 1994 jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996 Tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan dan Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan UU Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. PPAT dilarang membuat akta dan Kepala Kantor Pertanahan dilarang melakukan pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran peralihan hak atas tanah sebelum diserahkan kepadanya fotocopy surat setoran pajak penghasilan dan fotocopy surat setoran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang wajib dibayar.

Kewenangan pemerintahan diperoleh dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan kewenangannya tidak boleh menyimpang dari ketentuan peraturan perundangundangan. Dalam negara hukum terkenal prinsip bahwa

tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban (*there is no authority without responsibility*).

Secara formal, kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan sebagai konsekuensi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedangkan secara substansial, kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Pengaturan dalam hal hubungan- hubungan hukum dalam pemberian dan penetapan hak-hak atas tanah jelas adalah merupakan wewenang Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah (menurut peraturan perundang-undangan pengembalian wewenang tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) dengan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara tegas kewenangan pemberian atau penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh Negara melalui pemerintah (dalam hal ini dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian Badan Pertanahan Nasional RI), untuk itu pemberian jaminan kepastian hukum terhadap hak-

hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang sudah tidak bisa ditawar lagi, sehingga Undang-Undang menugaskan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat rechtskadaster yang bertujuan untuk menjamin kepastiaan hukum dan kepastian haknya. Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Namun pada kenyataannya, hingga saat ini pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan secara menyeluruh.

Oleh karena itulah tugas dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pemberian hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Dengan adanya kasus-kasus sertifikat ganda tidak ditangani secara serius maka akan mengganggu stabilitas perekonomian. Sertifikat hak milik ganda akan banyak menimbulkan kerugian karena tanah yang dalam perkara akan sangat sulit untuk dijual hal ini disebabkan jaminan kepastiaan hukum belum ada, sehingga harga jual tanah tersebut akan rendah. Kondisi ini bertolak belakang dengan keadaan tanah yang sudah jelas

kepemilikannya, sehingga memberikan kepastian hukum dan mempunyai nilai jual yang tinggi.

Jadi, dengan adanya putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tersebut maka BPN dalam hal ini selaku Tergugat adalah sebagai badan yang bertanggungjawab terhadap penerbitan sertifikat ganda tersebut. Akibat dari kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya harus mencabut atau membatalkan sertifikat yang dinyatakan batal oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini dapat diambil suatu kesimpulan bahwa:

1. Faktor penyebab munculnya permasalahan sertipikat ganda adalah masyarakat itu sendiri yang kurang arif dan bijaksana menjaga tanah milik sendiri. Kelalaian dari pihak kelurahan dan BPN dalam pengukuran dan pemetaan yang tidak diperbaharui.
2. Bentuk penyelesaian yang dapat dilakukan atas permasalahan sertipikat ganda adalah dengan musyawarah atau mediasi diluar pengadilan, apabila tidak dapat diselesaikan maka dapat dilanjutkan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
3. Akibat hukum yang timbul adalah tidak adanya kepastian hukum terhadap status hak atas tanah, hilangnya rasa kepercayaan masyarakat, munculnya kerugian finansial pihak yang sertifikatnya dicabut.

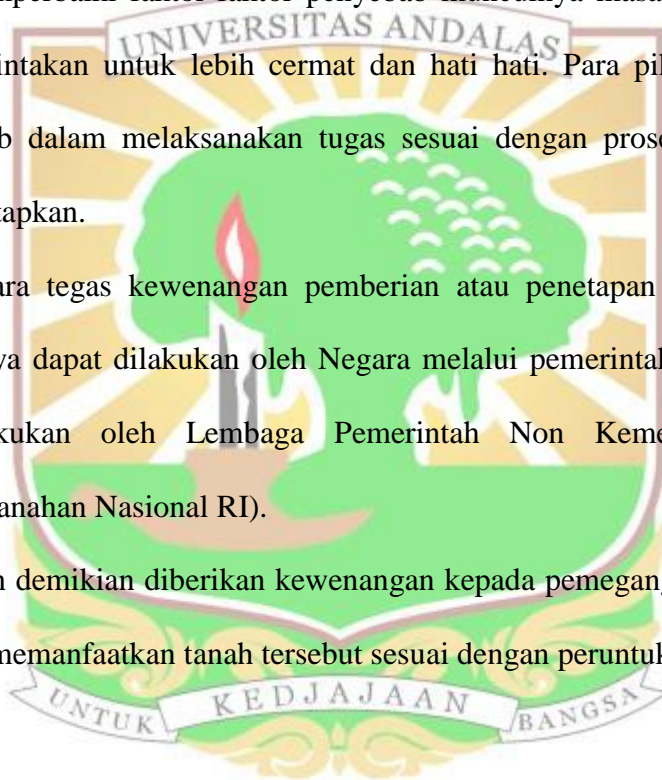
Negara telah melimpahkan kewenangan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) melakukan pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran peralihan hak atas tanah, memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan atas tanah kepada seseorang dan bukti hak kepemilikan atas tanah ini bukan merupakan satu-satunya sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi hanya sebagai alat bukti yang kuat.

B. Saran

Sertifikat hak milik ganda akan banyak menimbulkan kerugian oleh sebab itu, penulis memberikan saran bahwa:

1. Untuk mencegah supaya jangan terjadi sertipikat ganda atau tumpang tindih, tiap-tiap Kantor Pertanahan harus menyediakan peta pendaftaran tanah tunggal dan termuthakir.
2. Memperbaiki faktor-faktor penyebab munculnya masalah. Masyarakat dimintakan untuk lebih cermat dan hati hati. Para pihak untuk lebih tertib dalam melaksanakan tugas sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.
3. Secara tegas kewenangan pemberian atau penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh Negara melalui pemerintah (dalam hal ini dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian Badan Pertanahan Nasional RI).

Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Ali, Zainuddin. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Abdurrahman. 1983. *Beberapa Aspek Hukum Agraria*. Bandung: Alumni
- Achmad, Mukti Fajar, N.D dan Yulianti. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Badwi, Sudargo Gautama dan Sukarhar. 1973. *Tafsiran Undang-Undang Agrarian*. Bandung: Alumni
- Chomzah, Ali Achmad. 2002. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka
- Chomzah, Ali Achmad. 2002. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat dan Permasalahannya*. Jakarta: Prestasi Pustaka
- Effendi, Bachtiar. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni
- Harsono, Budi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Djambatan
- Harsono, Budi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan peraturan-peraturan hukum tanah*. Jakarta: Djambatan
- Hermit, Herman. 2004. *Cara memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*. Bandung: Mandar Maju
- Isnur, Yulian Eko. 2008. *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia

- Kansil, C.S.T. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka
- Kusumaatmadja, Muchtar dan Arief B. Sidharta. 2000. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I. Bandung Alumni
- Mertokusumo, Sudikno. 2012. *Teori Hukum*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka
- N.D, Mukti Fajar dan Yulianti Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nurbani, Salim HS dan Erlies Septiana.2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Pangabean, H.P. 2014. *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia*. Jakarta: PT. Alumni
- Parlindungan, A.P. 1990. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung:Mandar Maju
- Perangin, Effendi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada
- Perangin, Effendi. 1993. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada
- Perangin, Effendi. 1992. *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta:Rajawali Pers
- Soetomo. 1984. *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*. Surabaya: Usaha Nasional



- Santoso, Urip. 2008. *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta:Kencana
- Salim. 2010. *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers
- Salman, Otje dan Anton Sutanto. 2004. *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan Dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama
- Syarief, Elza. 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia).
- Soerodjo, Irawan. 2002. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Penerbit Arkola
- Soekanto, Soejono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Soekanto, Soejono dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1998. *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*. Jakarta: Ghalia



Sumber Lain-Lain

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah

- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002
- Andre Prima Ramanda. 2014. *Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Yang Terdegradasi Nilai Pembuktiannya Menjadi Akta Dibawah Tangan*. Tesis. Universitas Andalas.
- Rahmi Maulidna Rahim. 2016. *Perlindungan Hukum Bagi Notaris Terhadap Akta Yang Dibuatnya Jika Terjadi Sengketa Atau Perkara Di Pengadilan*. Tesis. Universitas Andalas
- Skripsi Hardiyanti Hasan dengan judul Analisis Penyelesaian Sertifikat Ganda di Kota Makassar (Study kasus sertifikat ganda no.26/g/2014/ptun.mks)
- <https://www.kbbi.web.id/peran>, diakses pada tanggal 28 November 2017
- <http://digilib.unila.ac.id/85/8/BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 28 November 2017
- https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Agraria_dan_Tata_Ruang_Republik_Indonesia diakses pada tanggal 28 November 2017
- <http://www.tanahkoe.tripod.com,pendaftaransertifikat> diakses tanggal 10 Agustus 2017
- <http://lailiadi.wordpress.com/category/argument/20/11,kontradiksidelimitasi>, diakses tanggal 10 Agustus 2017

